

Uruguay: Perfil económico-productivo, desafíos para la transformación social-ecológica

Sebastián Torres
AGOSTO DE 2019

- América Latina registró durante las últimas dos décadas una expansión económica sin precedentes, y consolidó a su vez significativos avances en materia de creación de empleo, reducción de la pobreza y promoción de una agenda de derechos que favoreció a los sectores históricamente desfavorecidos de la sociedad. Hoy esa coyuntura no es la misma.
- En materia productiva y comercial, sobre la base de tecnología mayormente importada, la integración latinoamericana en los mercados internacionales se estableció a partir de la exportación de productos primarios a granel y del uso intensivo de mano de obra no calificada. Uruguay, aunque con diferentes matices producto de su estructura socioeconómica, no fue ajeno a este proceso.
- Para pensar el futuro es fundamental conocer la realidad del Uruguay productivo. En este trabajo, el economista y especialista en desarrollo, Sebastián Torres, realiza una síntesis de la historia económica de Uruguay, analiza el actual perfil económico-productivo del país, describe las principales políticas productivas implementadas recientemente, e identifica algunos lineamientos generales que deberían orientar un cambio estructural social y ambientalmente sostenible.
- Este estudio forma parte de la iniciativa del Proyecto FES Transformación para abordar en forma comparada los perfiles productivos y los desafíos para la transformación social-ecológica de las economías latinoamericanas.

Índice

I. Introducción.....	3
II. Síntesis de la historia económica	5
2.1. El período de crecimiento hacia fuera (1830-1929)	6
2.2. El período de crecimiento hacia dentro (1930-1959).....	8
2.3. El período liberal (1960-1989) y el período neoliberal (1990-2004)	11
2.3.1. Período liberal (1960-1989)	11
2.3.2. Período neoliberal (1990-2004)	12
2.4. El período progresista (2005-2018)	13
III. Perfil económico-productivo de Uruguay	16
a. Estructura del PBI	16
b. Inversión extranjera directa	18
c. Exportaciones e importaciones	22
d. Empleo	26
e. Endeudamiento, consumo privado y gasto público.	32
IV. Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva	36
4.1. Zonas francas	38
4.2. Ley de Inversiones.....	39
4.2.1. Celulosa	41
4.2.2. Soja	43
4.2.3. Carne bovina.....	45
4.2.4. Servicios globales de exportación.....	47
4.2.5. Energías renovables	49
4.3. Impacto de las actividades económicas en el medio ambiente	53

V. Identificación de áreas, desafíos, riesgos y oportunidades del país para la transformación de la matriz productiva.	56
5.1. Jerarquización de las políticas sectoriales: agro, manufacturas y servicios	60
5.2. Negociación de la inversión extranjera directa: tecnología y soberanía	61
5.3. Integración productiva: Mercosur y agendas bilaterales	63
5.4. Compras estatales y reserva de mercado pymes	64
5.5. Banca nacional de desarrollo: financiamiento para el desarrollo productivo	65
Referencias bibliográficas	67
 Anexo	 69
Análisis de la medición del sector telecomunicaciones en Uruguay.....	69

I. Introducción

Durante las últimas dos décadas, América Latina registró una expansión económica sin precedentes, y consolidó a su vez significativos avances en materia de creación de empleo, reducción de la pobreza y promoción de una agenda de derechos que favoreció a amplios sectores de la sociedad.

De forma reciente, sin embargo, como resultado de un contexto externo menos favorable, los avances en materia social obtenidos mediante la implementación de políticas públicas inclusivas han comenzado a revertirse en la mayoría de los países de la región.

El caso más paradigmático es el de Brasil, donde la pobreza aumentó en 2 millones de personas en tan solo un año, y afecta en la actualidad a 55 millones de ciudadanos: el 27 % de la población y el 45 % de los niños de ese país.¹

En Uruguay, desde comienzos del siglo XXI, factores externos e internos permitieron canalizar a través de fondos de inversión, sociedades anónimas y empresas trasnacionales un importante volumen de capitales extranjeros en diversas actividades económicas: sector inmobiliario, financiero, agroindustria, servicios y compra de tierras.²

Impulsado a su vez por el aumento de las exportaciones, el consumo interno, el gasto público social y el endeudamiento, el producto bruto interno (PBI) alcanzó en 2018 los 50.000 millones de dólares, con lo que se registraron más de 15 años de expansión a una tasa promedio anual superior al 4 %.³

A pesar de este crecimiento económico, algunas tendencias actuales, como los niveles de fragmentación social,⁴ el deterioro ambiental,⁵ el cierre de empresas,⁶ la pérdida de puestos de trabajo⁷ y la caída de la inversión extranjera, son motivo de preocupación.⁸

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/extrema-pobreza-aumenta-no-pais-indica-ibge.shtml>

² Factores externos como los precios récord registrados por los productos primarios exportados por el país y la crisis internacional de 2008, y factores internos como los mecanismos de subsidios y exoneraciones tributarias implementados por las autoridades durante el período 2005-2019.

³ <http://www.cronicas.com.uy/empresas-negocios/pib-uruguayo-crecio-4-3-primer-trimestre-del-ano-sectores-aun-enfrentan-dificultes/>

⁴ *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo* (CED, 2018).

⁵ *Ecología de urgencia* (Gudynas, 2018).

⁶ <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/empresas-problemas-mes-concurso-acreedores.html>

⁷ <https://www.elobservador.com.uy/nota/crisis-en-el-agro-hay-8-mil-productores-familiares-menos-que-hace-16-anos-20171219500>

⁸ <https://negocios.elpais.com.uy/finanzas/fuerte-caida-inversion-extranjera.html>

El informe que se presenta a continuación tiene cuatro objetivos principales:

1. Realizar una breve síntesis de la historia económica del país.
2. Analizar el actual perfil económico-productivo.
3. Describir las principales políticas productivas implementadas recientemente.
4. Identificar algunos lineamientos generales que deberían orientar un cambio estructural social y ambientalmente sostenible.

II. Síntesis de la historia económica

Sin desconocer las características políticas, institucionales y culturales propias de cada país, la historia económica de América Latina puede dividirse en cuatro grandes períodos: 1) agrario exportador tradicional, 2) industrialización por sustitución de importaciones, 3) liberal-neoliberal y 4) progresista.

Un rasgo regional común a estas diferentes etapas ha sido la ausencia de un proceso de crecimiento económico sostenido⁹ y el fracaso de los intentos de diversificación de las estructuras económicas impulsados por los Estados nacionales.

Sobre la base de tecnología mayormente importada, la integración latinoamericana en los mercados internacionales se estableció a partir de la exportación de productos primarios a granel (principalmente alimentos y minerales) y del uso intensivo de mano de obra no calificada.

Uruguay, aunque con diferentes matices producto de su estructura socioeconómica, no fue ajeno a este proceso:

Ciclos económicos y políticos en Uruguay (1870-2005)								
	Caída del PBI (%)	Caída del PBI pc (%)	Años de caída	Recuperación nivel precrisis (años)	Próxima crisis (años)	Años sobre nivel pre-crisis	% sobre nivel pre-crisis	Cambios políticos asociados a la crisis
1872-1875	19	26	3	15	16	1	4	Militarismo
1888-1890	15	21	2	19	25	6	29	Surgimiento del estatismo
1912-1915	23	30	3	15	19	4	23	Alto a las reformas
1930-1933	33	36	3	17	27	10	24	Dictadura de Terra
1954/57-59	6	9	2-5	18	27	9	25	Dictadura militar
1981-1984	16	17	3	11	17	6	30	Democratización
1998-2003	14	16	5	9		5	32	Primer triunfo de la izquierda

Fuente: *El ciclo económico de Uruguay 1998-2012* (Bértola et al., 2014).

⁹ Comparado por ejemplo con el crecimiento económico registrado por Japón, los cuatro dragones asiáticos (Hong Kong, Singapur, Taiwán y República de Corea) y otros tres países de reciente industrialización (Malasia, Tailandia e Indonesia): tasas superiores al 4 % promedio anual durante más de 20 años consecutivos. A modo de ejemplo, entre los 60 y los 90, el crecimiento real promedio de Japón fue de 7,5 % durante la primera década, y de 3,2 % entre los 80 y principios de los 90. En el caso coreano, el crecimiento del PBI superó el 8 % anual durante 1962 y 1989. Adicionalmente, en el caso de Singapur en particular, durante 1965 y 1973, el crecimiento real anual fue superior al 12,7 % anual. En el caso de Hong Kong, entre 1961 y 2009, el PBI per cápita se multiplicó por nueve.

2.1. El período de crecimiento hacia fuera (1830-1929)

Durante las cinco primeras décadas de vida independiente (1830-1875), la estructura económico-social heredada de la época colonial no sufrió cambios significativos: las principales exportaciones estaban vinculadas a la ganadería vacuna extensiva, y la actividad comercial se centraba en el puerto de Montevideo.¹⁰

El cuero con destino europeo constituía el principal rubro exportador, mientras que los saladeros generaban una reducida demanda de carne hacia los mercados de Cuba y Brasil.

Hacia mediados del siglo XIX se produce una importante transformación en la ganadería tradicional: la incorporación de ovinos introduce modificaciones en la organización del trabajo y desplaza al cuero a un segundo lugar en materia de exportaciones.

Exportaciones de rubros ganaderos (1862, 1872 y 1884)					
	1862		1872		1884
	\$	%	\$	%	\$
Tasajo	1.779.000	12,4	2.091.000	15,0	4.576.000
Cueros vacunos	5.077.000	35,4	5.532.000	39,6	6.462.000
Gorduras vacunas	1.783.000	12,4	1.843.000	13,2	2.351.000
Ganado en pie	2.160.000	15,1	116.000	0,8	479.000
Cueros lanares	1.900.000	13,2	602.000	4,3	703.000
Lana	1.641.000	11,4	3.791.000	27,1	6.699.000
Subtotal	14.340.000	100,0	13.975.000	100,0	21.270.000
Otras exportaciones					
Otras	1.060.000		1.524.000		3.489.000
Total de exportaciones	15.400.000		15.499.000		24.759.000

Fuente: Material bibliográfico del curso de Economía, bloque Economía de América Latina y Uruguay, edición 2012. Universidad de la República, Facultad de Ingeniería.

Esta primera modernización agropecuaria, impulsada con mayor énfasis durante el período militarista (1876-1886), tuvo como resultado la consolidación de un modelo agroexportador con base en la ganadería latifundista y extensiva.

Se afirmó así la propiedad privada de la tierra mediante el estímulo y la imposición del alambramiento de los campos, y la regularización de los títulos de propiedad (de la tierra y de las marcas y señales del ganado).

En esta primera etapa de *crecimiento hacia fuera*, el país se inserta en el comercio mundial principalmente a través de su sector primario ganadero.

Debe señalarse que de forma simultánea a este impulso a la producción pecuaria, a partir del gobierno de Latorre (1876-1879), surge también una industria incipiente protegida por aranceles a la importación.¹¹

Las consecuencias más importantes de estas medidas proteccionistas fueron una caída de las importaciones y un aumento en la producción de industrias como la textil, de fundición de hierro y del papel.

La segunda modernización de la estructura económica, más amplia en su alcance, se asocia fundamentalmente con el período batllista (1903-1929), y se caracteriza por un impulso nacionalizador que consolida al Estado como agente económico de primer orden.

La apuesta a la diversificación productiva se concretó en el fomento al desarrollo agrícola y a la industrialización. El primer intento fracasó porque no logró afectar la estructura de propiedad y tenencia de la tierra (latifundios), y el segundo se concretó parcialmente debido a la crisis internacional de 1929.¹²

Este fomento industrializador temprano se explica por el rol que el Estado uruguayo asume en el diseño y ejecución de políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo en las dos presidencias de José Batlle y Ordóñez (1904-1907 y 1911-1915).¹³

Así, mediante la ley proteccionista de 1912, se establecen nuevos impuestos a las importaciones de bienes manufacturados, se exonera de impuestos a la importación de maquinaria para el sector industrial y se desgrava la importación de materias primas no producidas localmente.

Se crean además el Instituto de Pesca, el Instituto de Geología y Perforaciones, y el Instituto de Química Industrial, para fomentar la investigación y el desarrollo vinculados a sectores estratégicos de la economía nacional.¹⁴

Durante la Primera Guerra Mundial, la elaboración de alimentos y la industria manufacturera toman a su vez gran impulso, como resultado de las restricciones de las cantidades de productos importados.

Sin embargo, y salvo el caso de la industria frigorífica, que se instaló y desarrolló a partir de 1905, se trataba de una industria cuya modalidad predominante era el pequeño taller manufacturero con baja dotación de trabajadores y escasa incorporación tecnológica.

¹¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/latorre-el-militarismo-y-la-modernidad-20171213500>

¹² *El intervencionismo batllista: estatismo y regulación en Uruguay* (Yaffé, 2001).

¹³ Para un mayor detalle del rol del Estado en la economía durante este período, puede consultarse: *Historia Económica del Uruguay. Tomo III: La economía del batllismo y de los años veinte* (Bertoni y Tajam, 2005).

¹⁴ Se establecen también franquicias para la importación de maquinaria y materiales, y exención de contribución inmobiliaria y otros impuestos.

Por su parte, la política de nacionalizaciones y estatizaciones provocó un gran crecimiento de la participación del sector público en la economía nacional. Con su implementación se buscaban un acceso igualitario a servicios públicos esenciales como la electricidad y el agua corriente, y el incremento de la participación del Estado en actividades productivas estratégicas.

De esta forma, se crean, entre otros, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Hipotecario del Uruguay, las Usinas Eléctricas del Estado, la Administración de Tranvías y Ferrocarril del Norte, la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, y se estatiza el Banco de la República Oriental del Uruguay.

En definitiva, la modernización económica operada durante el período batllista se centró principalmente en la economía urbana industrial y en el crecimiento del sector público.

Sin embargo, esta modernización no logró avances significativos en sus planes de reforma rural y fiscal, por lo que no alcanzó a trastocar las bases del modelo agroexportador heredado del siglo XIX, basado en el latifundio y en la generación de rentas extraordinarias vinculadas a la tenencia de la tierra, a las actividades productivas procesadoras de recursos naturales y al comercio.

2.2. El período de crecimiento hacia dentro (1930-1959)

La crisis de 1929 reduce drásticamente el comercio mundial y afecta particularmente a Uruguay a través de la caída de la demanda internacional de sus productos agropecuarios y un creciente desequilibrio externo.

Como respuesta a esta situación, se inicia un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, catalogado como de *crecimiento hacia dentro* (1930-1959).

La disponibilidad de excedentes para invertir generados en el agro, articulados al impulso de la industria local mediante fuertes estímulos públicos, fue gestando las condiciones para que el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones afianzara un período de significativo crecimiento económico en el país.¹⁵

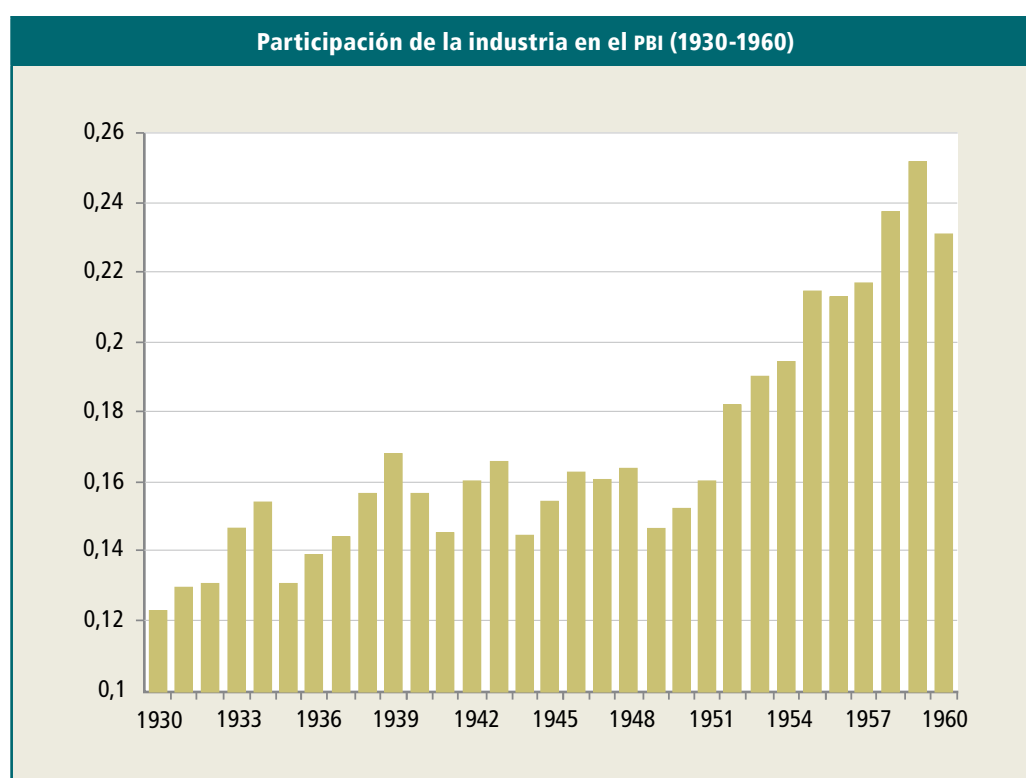
La industria manufacturera en particular fue la gran impulsora del proceso de diversificación de la matriz productiva durante el período:¹⁶

¹⁵ Material bibliográfico del curso de Economía, bloque Economía de América Latina y Uruguay, edición 2012. Universidad de la República, Facultad de Ingeniería.

¹⁶ *Una revisión del desempeño de la industria uruguaya entre 1930 y 1959* (Arnabal et al., 2011).

Evolución comparada de la industria (1930-1959)					
	1930-1936	1936-1943	1943-1956	1956-1959	1930-1959
Agropecuaria	-3,6 %	-0,9 %	3,2 %	-4,6 %	0,0 %
Industrias manufactureras	2,4 %	3,6 %	7,2 %	-120,0 %	4,4 %
Electricidad, gas y agua	6,2 %	6,3 %	9,2 %	3,5 %	7,3 %
Construcción	11,1 %	0,9 %	7,9 %	-3,8 %	0,8 %
Transporte y comunicaciones	3,2 %	1,9 %	8,1 %	-1,9 %	3,1 %
Producto bruto interno	2,3 %	0,3 %	6,4 %	-1,8 %	2,2 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Boletines Estadísticos del BCU; Milot, Silva y Silva (1973); Cuentas Nacionales, y Bertino y Tajam (1999).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Boletines Estadísticos del BCU; Milot, Silva y Silva (1973), Cuentas Nacionales, y Bertino y Tajam (1999).

Hasta 1940, el crecimiento se basó fundamentalmente en el desempeño de las industrias que utilizaban materia prima nacional. Posteriormente, se desarrollaron industrias que procesaban materias primas importadas, en particular la textil algodónera, la del papel y las metalúrgicas.

El aumento del producto y del empleo fue una respuesta a una política de industrialización mucho más definida que en el período de crecimiento hacia fuera, impulsada

por el crédito a través del Banco República (BROU) y por subsidios que reorientaron recursos hacia la industria.¹⁷

Adicionalmente, el sector público trasladó ingresos hacia la producción nacional por medio de los precios relativos de los servicios públicos.

Sin embargo, a pesar de las altas tasas de crecimiento registradas, hubo desempeños muy dispares en la industria.

Los rubros que más crecieron fueron los procesadores de insumos importados, entre los cuales sobresalían la industria algodonera (tejidos), la industria del papel, la del caucho y la metalúrgica.

Las ramas transformadoras de materias primas nacionales crecieron a tasas significativas, similares a las del promedio de la industria; se destacaban los productos lácteos, la industria molinera y la refinación de azúcar.

Los sectores vinculados a la exportación crecieron a tasas más bajas, excepción hecha de aquellos favorecidos por los altos precios internacionales (textil-lanero, principalmente tops).

El resultado final fue una industria muy vulnerable a la disponibilidad de divisas y a los cambios en el ingreso nacional y en su distribución.

Excepción hecha de las industrias cárnica y textil, ninguna actividad industrial fue capaz de generar las divisas necesarias para su funcionamiento (no lograron ser competitivas en el mercado externo y eran muy dependientes de la protección estatal).¹⁸

Este proceso de industrialización tuvo su apogeo hacia fines de la década del 40, pero se enfrentó tempranamente a un conjunto de restricciones que determinaron su agotamiento: disponibilidad de materias primas, insumos y bienes de capital, y bajos niveles de innovación, incorporación tecnológica y formación de recursos humanos, entre otras.

Hacia fines del período se manifiestan desequilibrios externos provocados por un aumento de las importaciones, vinculado en gran medida a los crecientes requerimientos de las industrias procesadoras de insumos importados.

A partir de 1951, los efectos de esa nueva realidad se ven reforzados tanto por una caída de los precios de exportación como por un aumento de los precios de importación, con efectos negativos en la relación de términos de intercambio.

En definitiva, la inserción del país en la división internacional del trabajo, a pesar del proceso industrializador, no se había modificado.

¹⁷ La única industria nueva, además de la empresa estatal de petróleo Ancap, fue Funsu (productora de cubiertas de caucho).

¹⁸ *El cambio estructural a través de los sectores* (Bertino et al., 2001).

2.3. El período liberal (1960-1989) y el período neoliberal (1990-2004)

2.3.1. Período liberal (1960-1989)

Como respuesta al estancamiento generalizado de la economía uruguaya, y como reacción al intervencionismo del Estado, el gobierno que asume en 1959 define un conjunto de medidas estabilizadoras inspiradas en el liberalismo económico.

Sus objetivos prioritarios eran restablecer el equilibrio interno y externo mediante la liberalización cambiaria y el desmantelamiento de los controles comerciales. Estas medidas fueron acompañadas por restricciones a la expansión de los medios de pago y por una devaluación sustancial del peso uruguayo.

Posteriormente, el equipo económico que asume tras el comienzo de la dictadura cívico-militar de 1973 marca el inicio de una nueva orientación en la conducción económica.

Las medidas instrumentadas se sustentaron en el Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977), en el que se priorizó el crecimiento económico mediante una contracción de la demanda interna basada en una fuerte reducción de salarios (con el objetivo de incentivar la acumulación de capital y fomentar la inversión).

Adicionalmente, la liberalización financiera que tuvo lugar entre 1974 y 1978 se procesó mediante la eliminación de encajes, la liberalización de las tasas de interés, la unificación del mercado cambiario y la eliminación de restricciones a la entrada de capitales. Se establecieron también pautas menos restrictivas para la asignación del crédito y se removieron las barreras a la entrada de los bancos comerciales.¹⁹

Las medidas orientadas al fomento del sector exportador se basaron en reintegros, créditos promocionales, exoneraciones fiscales y disminución de los aportes patronales a la seguridad social. Paralelamente, se intensificaron las relaciones comerciales con Argentina y Brasil.²⁰

Como resultado de estas políticas, se asistió a un importante crecimiento de las exportaciones y de la inversión durante el período; el sector manufacturero fue el más dinámico y el que experimentó un mayor aumento en la productividad media.

A partir de 1978, el foco de la política económica pasa a centrarse en la estabilización de precios. Se pretendía disminuir la inflación reduciendo el costo de los productos importados y transformando las expectativas sobre la evolución futura del dólar.

¹⁹ Estas medidas provocaron un crecimiento explosivo del crédito, así como una entrada masiva de capitales externos.

²⁰ En este marco, se firmaron el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) en 1975 y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil en 1976. Ambos convenios supusieron la eliminación de barreras no arancelarias y la reducción recíproca de aranceles para un conjunto de productos negociados.

Con este objetivo, en octubre de 1978 el Banco Central del Uruguay (BCU) comenzó a anunciar la futura cotización del dólar con un ritmo decreciente.

Aunque a principios de la década del 80 la economía registró un crecimiento positivo, el saldo negativo de la balanza comercial y el aumento de la deuda externa (por la entrada de capitales que financiaron el déficit de cuenta corriente) revelaban la precariedad de este proceso.

Así, al momento del retorno a la democracia, en 1985, el país se encontraba nuevamente sumergido en una gran recesión.

Las medidas adoptadas por el nuevo gobierno se orientaron en dos sentidos: incrementar los salarios (para estimular la demanda interna) y diferir los costos del endeudamiento externo mediante negociaciones con los acreedores.

Por otra parte, tanto Argentina como Brasil implementaron planes de estabilización con fuerte crecimiento de su demanda, lo que favoreció las exportaciones de Uruguay hacia la región.

La recuperación de la demanda externa e interna permitió una reactivación de la economía. Adicionalmente, en estos años la tasa de interés internacional disminuyó, lo que alivió los pagos por concepto de deuda externa.

2.3.2. Período neoliberal (1990-2004)

Entre 1988 y 1989, ante el fracaso de los planes de estabilización de los países vecinos, se enlentecen el crecimiento y la inversión, y hacia 1990 se inicia una nueva recesión, producto de la pérdida de competitividad de la economía uruguaya.

Al igual que en el resto de América Latina, y ante la asunción de un gobierno neoliberal en 1990, la economía uruguaya experimentó intensos cambios como consecuencia de la política económica, la reforma del Estado y la apertura externa.

En el área macroeconómica, el objetivo principal fue el abatimiento de la inflación, para lo cual se adoptaron diversas medidas en las áreas fiscal y cambiaria.

A su vez, se privilegiaron la desregulación, el gradual retiro del Estado de la actividad económica y el estímulo a la libre competencia.

Estas políticas condujeron a una importante reestructura sectorial de la economía, que incluyó una caída de la participación de la industria en el PBI como resultado del cierre de empresas, principalmente las de menor tamaño y pertenecientes al sector exportador.

La recomposición de los sectores de actividad implicó que el crecimiento se centralizara en el área de servicios financieros y servicios a empresas, y en menor medida en los rubros de comercio, restaurantes y hoteles.

Participación sectorial en el PBI (1980-2001)							
Sector	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001
Primario	10,9	12,3	8,5	8,2	5,3	6,2	6,3
Industria	25,9	27,1	26,5	19,1	16,0	16,1	15,6
Construcción	5,3	2,8	3,6	5,2	5,8	5,6	5,1
Servicios*	57,9	57,8	61,4	67,5	72,9	72,0	73,0

* Incluye: Electricidad, gas y agua; Comercio, Restaurantes y Hoteles, Transporte y Comunicaciones Establ. Fin. y Seguros, Bs. Inm. y servicios a las empresas y SS. del Gobierno Central. Fuente: INE.

Fuente: Material bibliográfico del curso de Economía, bloque Economía de América Latina y Uruguay. Edición 2012. Universidad de la República, Facultad de Ingeniería.

Hacia fines del siglo XX, la coyuntura externa desfavorable que enfrentaban nuestros principales socios comerciales, sumada a la caída de los precios internacionales de las materias primas y al aumento de los precios del petróleo, llevó a una caída pronunciada del PBI.

La devaluación brasileña significó un duro golpe para la economía uruguaya, pues provocó una importante pérdida de competitividad de nuestros productos y quebró la débil sintonía de las políticas cambiarias entre los países de la región.

Este período culminaría en 2001-2002 con la peor crisis social, económica y financiera registrada en la historia del país,²¹ y con el triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales de 2004.

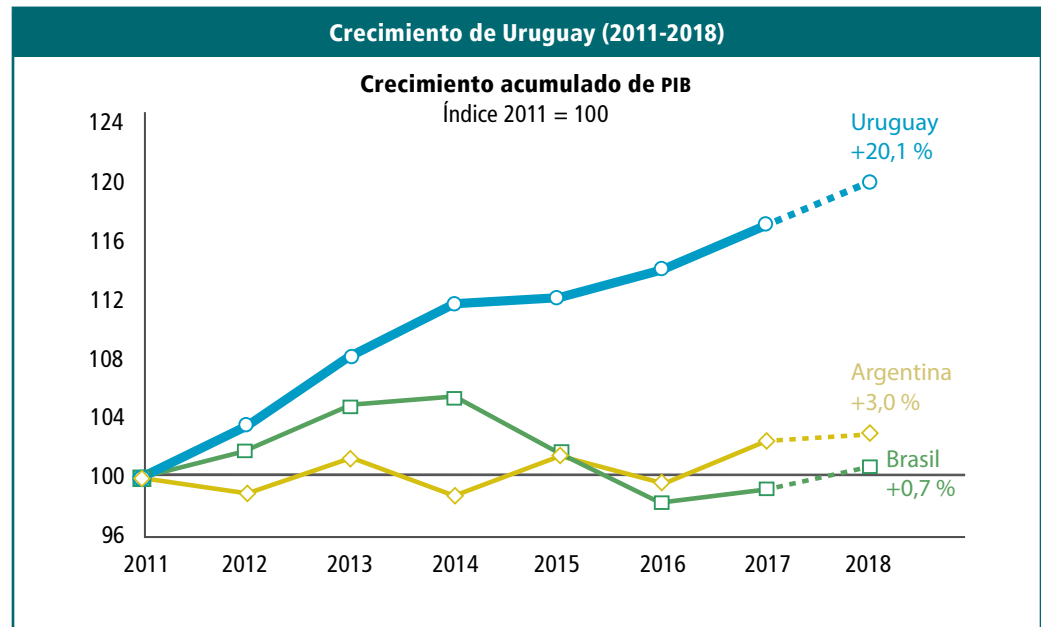
2.4. El período progresista (2005-2018)

Con el ascenso de la izquierda al gobierno en 2005, comienza el cuarto período, caracterizado como *posneoliberal* (esta etapa se analiza en mayor detalle en el capítulo siguiente).

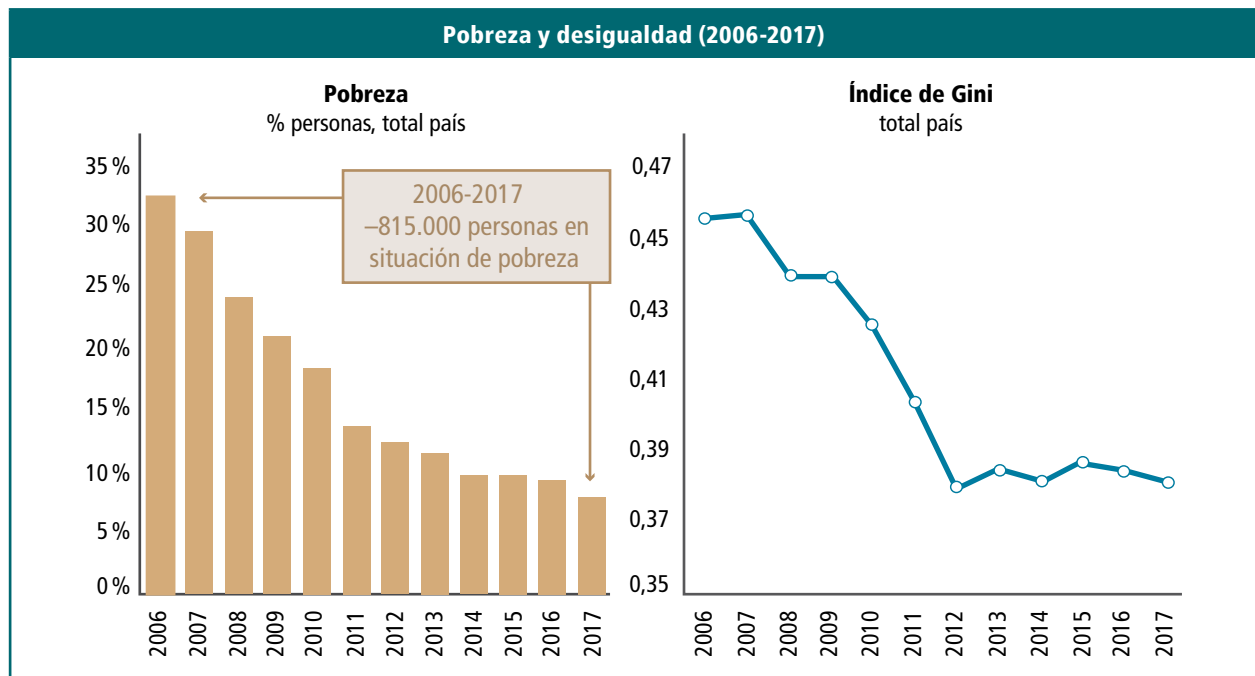
Al influjo de una coyuntura externa favorable, el Estado recupera un rol protagónico en los terrenos económico, productivo y social.

Durante este período se registra un crecimiento económico sostenido que conduce a una drástica caída de la pobreza y la desigualdad:

21 <https://www.republica.com.uy/la-crisis-de-uruguay-1999-2002/>

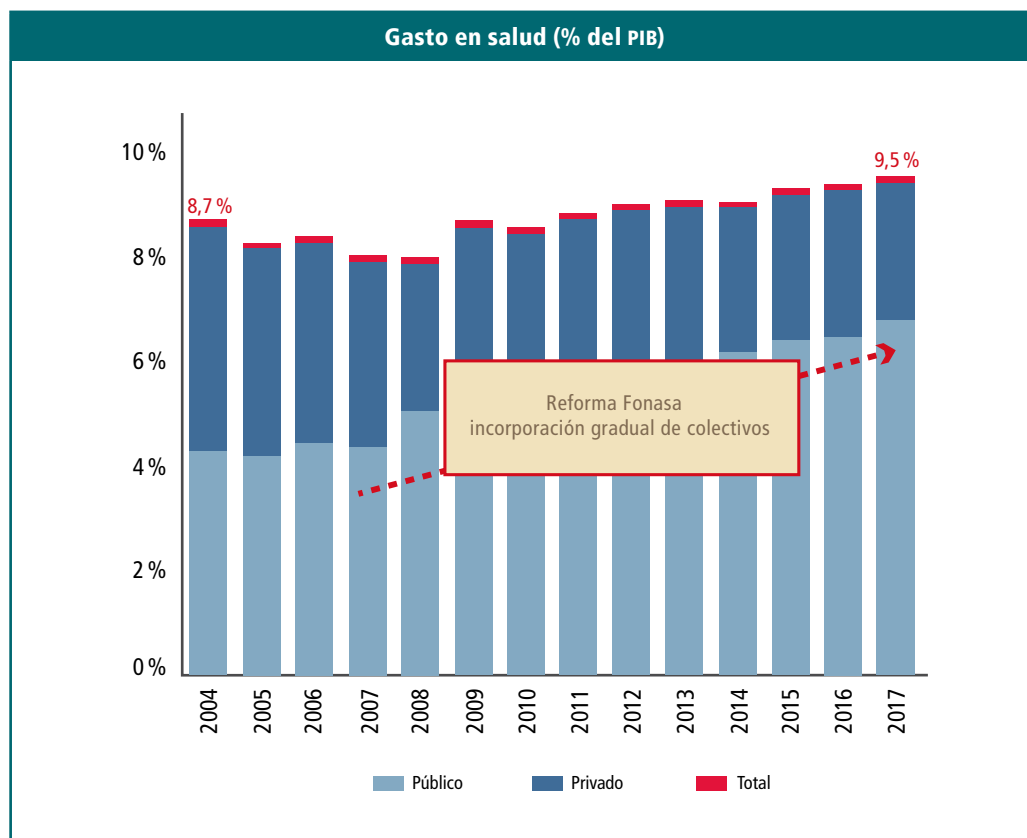


Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).

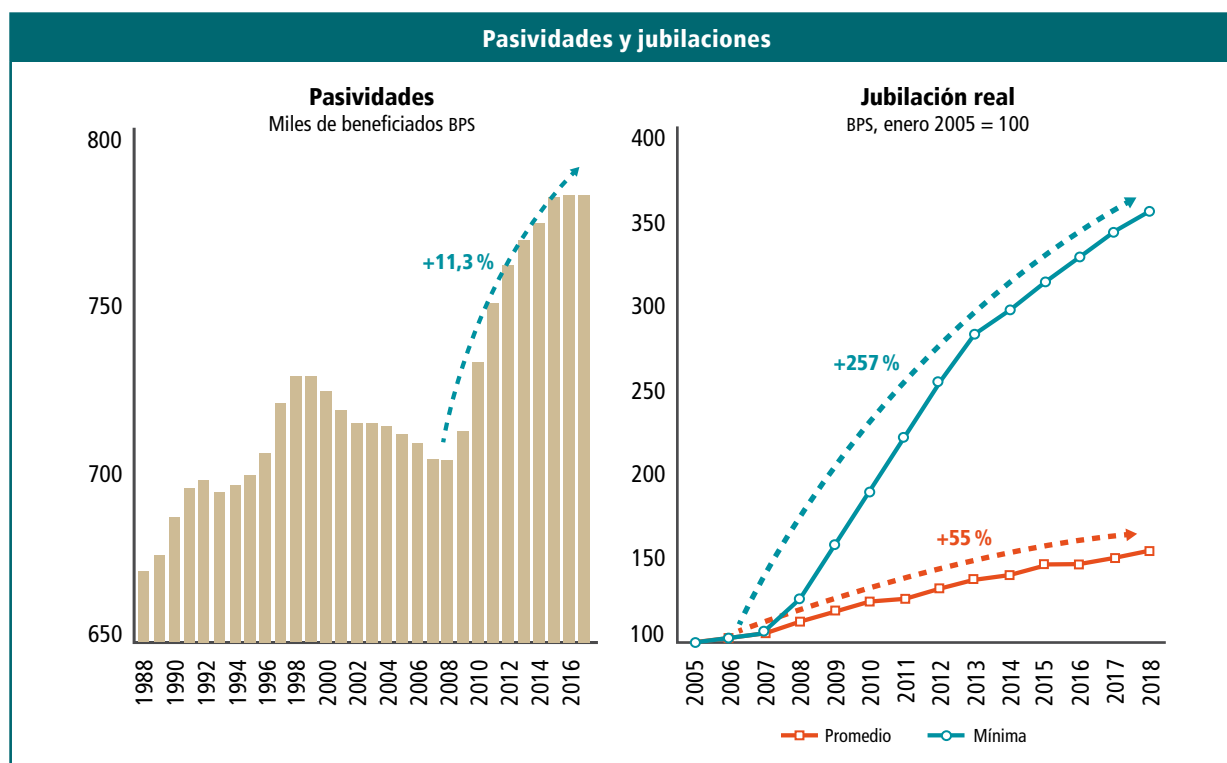


Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).

Un aspecto clave para alcanzar estos resultados estuvo dado por las políticas redistributivas y por la inversión pública registradas durante el período:



Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).



Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).

III. Perfil económico-productivo de Uruguay

Con el titular «La magia de Montevideo», la revista británica *The Economist* destacaba en su edición del 28 de marzo del 2018 el crecimiento registrado por la economía uruguaya durante las últimas dos décadas.²²

El artículo sugería las siguientes explicaciones para dar cuenta de este fenómeno, inédito en la historia del país: una política económica ortodoxa, el desacople de la región,²³ nuevos incentivos tributarios, la promoción de zonas francas, la diversificación de la economía, el aumento de la inversión pública en ciencia y tecnología, y la trazabilidad implementada en el sector ganadero.

Al considerar esta diversidad de políticas (y sus respectivos impactos), se advierte desde un inicio que ningún indicador considerado de «forma aislada» puede dar cuenta del perfil económico-productivo de Uruguay.

Por lo tanto, la caracterización que se realiza a continuación combina el análisis de múltiples dimensiones, captadas a través de las siguientes variables:

- a. Estructura del PBI
- b. Inversión extranjera directa (IED)
- c. Exportaciones e importaciones
- d. Empleo, salarios e informalidad
- e. Endeudamiento, consumo privado y gasto público

a. Estructura del PBI

Como tendencia de largo plazo, la evolución de 23 sectores de actividad entre 1997 y 2016 indica que:²⁴

1. El sector *comunicaciones* registra un crecimiento en su producto, con aumentos en el empleo y en la productividad muy por encima de la media de la economía.

²² <https://www.economist.com/the-americas/2018/03/28/uruguays-record-setting-economic-growth-streak>

²³ A modo de ejemplo, los depósitos de origen argentino representaban el 40 % del total de colocaciones en los bancos de plaza en 2001 y pasaron a menos del 10 % en 2014. A su vez, Argentina pasó de ser el segundo destino de las exportaciones uruguayas de bienes en 2001 (25 % del total) a menos del 5 % del total de exportaciones en 2014 (<https://www.elobservador.com.uy/nota/el-gobierno-le-mostro-a-inversores-un-pais-desacoplado-de-la-region-201491620340>).

²⁴ *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay* (OIT, 2018).

2. Los sectores *silvicultura y extracción de madera, finanzas y seguros, y alimentos, bebidas y tabaco* aumentan su productividad, su participación en el PBI y el empleo (aunque este último de forma muy moderada).
3. La *industria y productos de la madera* (incluida la fabricación de muebles) registra un crecimiento en su PBI, con aumento de productividad y destrucción de empleo.
4. El sector *primario* y los *servicios de saneamiento y domésticos* aumentan marginalmente su producto, mientras que su productividad crece por encima de la media de la economía.²⁵
5. El sector *minas y canteras* y el *comercio* aumentan su PBI y los niveles de empleo, sin incrementos en la productividad.
6. Finalmente, los sectores *pesca, textiles y minerales no metálicos* disminuyen su producción, empleo y productividad de forma pronunciada.

Tasas de crecimiento del PBI, empleo y productividad (evolución para el período comprendido entre 1997-1999 y 2014-2016)			
	1997-1999/2014-2016		
	PIB	Empleo	Productividad
1 Agricultura y caza	1,1	-1,6	2,7
2 Silvicultura y extracción de madera	4	-0,2	4,2
3 Pesca	-7,9	-0,2	-7,7
4 Minas y canteras, petróleo crudo y gas natural, minerales	1,4	1	0,4
5 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	3,6	0,2	3,4
6 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	-5,6	-5,3	-0,3
7 Industria y productos de la madera incluidos muebles	8,3	-1,8	10,2
8 Papel, imprentas y editoriales	2,5	0,2	2,3
9 Químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	1,3	0,8	0,5
10 Minerales no metálicos	-2,6	-1,3	-1,3
11 Metálicas básicas y productos metálicos, maquinaria y equipo	-0,1	-1,2	1
12 Otras industrias manufactureras	-1,6	8,3	-9,1
13 EGA	0,8	0	0,7
14 Construcción	1,3	1,8	-0,5

²⁵ Las cifras deben tomarse con cierta precaución, ya que las agregaciones sectoriales esconden necesariamente realidades productivas muy distintas (heterogeneidad estructural). Esto refiere directamente al tamaño de las empresas incluidas en un mismo sector, donde coexisten grandes empresas multinacionales y nacionales junto a pequeñas y medianas empresas. A modo de ejemplo, Conaprole en el sector lácteo, los principales frigoríficos en el sector de carne bovina, y las dos empresas multinacionales en el sector forestal-madera: UPM y Montes del Plata.

Tasas de crecimiento del PBI, empleo y productividad (evolución para el período comprendido entre 1997-1999 y 2014-2016)			
	1997-1999/2014-2016		
	PIB	Empleo	Productividad
15 Comercio al por mayor y menor	2,1	2,1	0
16 Restaurantes y hoteles	0,6	3,1	-2,4
17 Transporte y almacenamiento	1	1,2	-0,2
18 Comunicaciones	15,1	2,2	12,7
19 Establecimientos financieros y seguros	3	0,8	2,1
20 Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	1,4	4,8	-3,3
21 Administración pública y defensa	0,6	0,8	-0,2
22 Servicios sociales y otros servicios comunales conexos	1,8	2,6	-0,8
23 Servicios de saneamiento y similares, servicio doméstico	1,4	-0,7	2,1
Total	2,5	1	1,5

Fuente: *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay* (OIT, 2018).

De las tendencias analizadas anteriormente, se destaca el aumento sostenido de la participación del sector *comunicaciones* en el valor agregado bruto: pasó de un 1,7 % en 1997 a un 18 % en 2017.^{26 27}

Por su incidencia decisiva en la evolución del PBI reciente de Uruguay —uno de los datos más importantes con los que se analiza la evolución de la economía en su conjunto—, al final de este trabajo se incluye un anexo específico sobre este tema («Análisis de la medición del sector telecomunicaciones en Uruguay»).

b. Inversión extranjera directa

Al influjo de la denominada nueva migración corporativa,²⁸ de los efectos en el mundo desarrollado de la crisis financiera de 2008 y de la nueva estrategia de posicionamiento global de China,²⁹ América Latina logró captar durante los últimas dos décadas elevados niveles de IED.

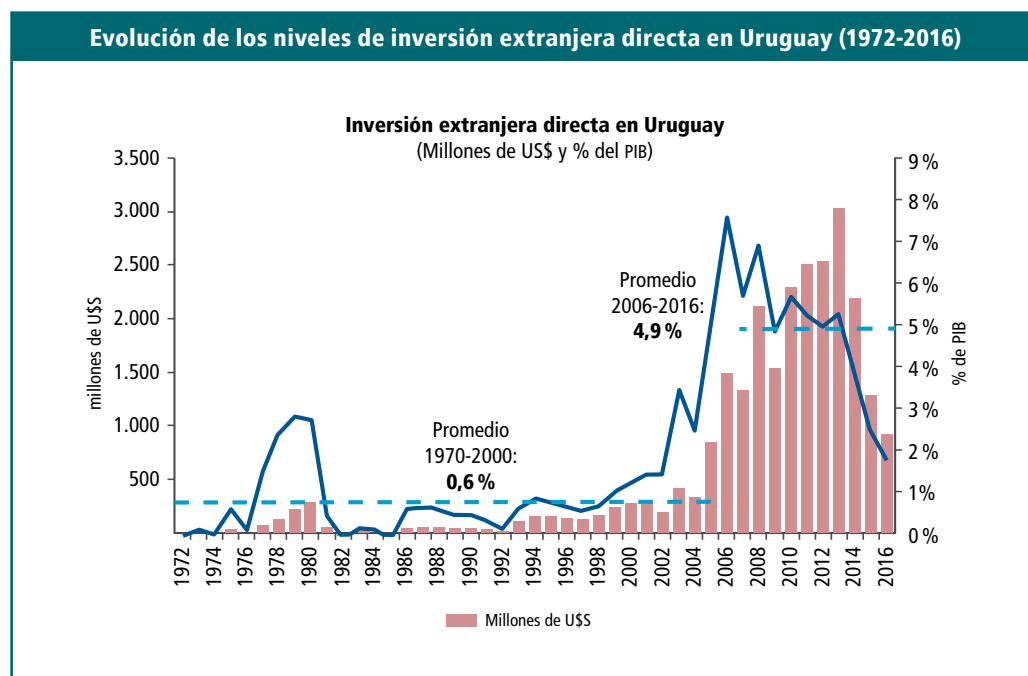
²⁶ <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/gasto-comunicaciones-quintuplico-lidera-economia.html> Las razones de este aumento se vinculan por un lado con el aumento de la actividad del sector, y por otro lado con cuestiones de medición estadística (precio y cantidades).

²⁷ Véase la serie PIB a precios constantes 2005 (<https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx>).

²⁸ Relocalización de las grandes corporaciones multinacionales en los países del sur impulsada por el diferencial de rentabilidad obtenido tanto por el pago de menores salarios como por generosos regímenes de exoneración tributaria. Véase *The new corporate migration: tax diversion through inversion* (Hwang, 2015).

²⁹ <https://www.bloomberg.com/quicktake/china-s-silk-road>

En el caso uruguayo en particular, durante el período 2006-2016, estos flujos representaron en promedio un 4,9 % del PIB, impulsados por una mayor inversión tanto pública como privada:



Fuente: *Inversión extranjera directa: oportunidades de inversión* (Uruguay XXI, 2017a).

La IED se orientó fundamentalmente hacia la compra de tierras y hacia diferentes actividades económicas: sector inmobiliario, financiero, agropecuario, industria celulósica-maderera, energías renovables y comercio.

En lo que refiere a la compra de tierras, la Asociación Rural del Uruguay señala:

La extranjerización de la tierra ocurrida entre 2000 y 2016 ha producido la mayor desaparición de productores rurales de la historia [...] Ocho millones de hectáreas de tierra fueron vendidas y se perdieron más de 8 mil productores familiares [...] El 50 % de las hectáreas vendidas fue con destino a sociedades anónimas. Del resto, 39 % ha sido vendido a uruguayos y 61 % a empresarios extranjeros.³⁰

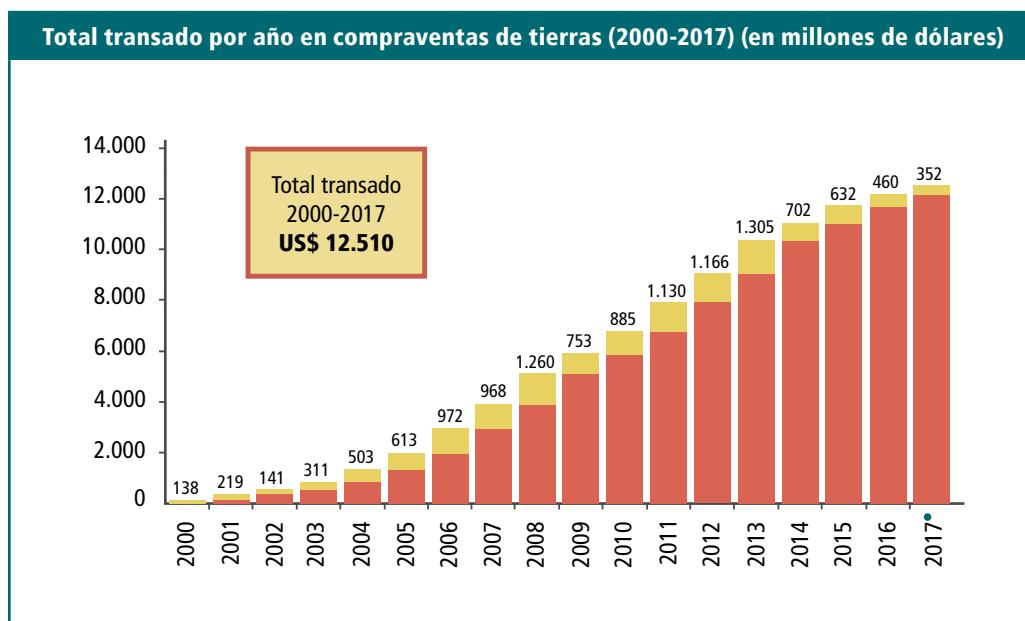
En lo que refiere al precio de la tierra, el informe de *Agronegocios* elaborado por Uruguay XXI señala que:

En base a los datos de compraventa de tierras para uso agropecuario de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP), se aprecia que el precio promedio de las transacciones realizadas en 2002 fue de 385 dólares por hectárea, mientras que en 2017 ascendió a 3.716 dólares por hectárea, siendo el segundo más alto en la historia. De esta forma, en 15 años el precio de la tierra prácticamente se multiplicó por diez, y si adicionalmente

³⁰ <http://elheraldo.com.uy/20/12/2017/productores-rurales-se-redujeron-cifras-record-2000-2016/>

se considera que Uruguay cuenta con 16,42 millones de ha de uso agropecuario, el valor total estimado de la tierra en Uruguay pasó de US\$ 6.322 millones en 2002 a US\$ 61.017 millones en 2017.

Entre el año 2000 y el primer semestre de 2017 se realizaron 36.362 operaciones de compraventa de tierras que involucraron 8,1 millones de hectáreas (12.510 millones de dólares en total):



• Datos al primer semestre.

Fuente: Uruguay XXI en base a DIEA-MGAP.

Según datos del Censo Agropecuario 2011 del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el número de explotaciones agropecuarias descendió 21,4 % a partir del año 2000. En cuanto a las explotaciones y la superficie, el 56 % de las explotaciones acumulan el 5 % del total de la superficie, mientras que, en el otro extremo, el 9 % de las explotaciones acumulan más del 60 %.³¹

En la actualidad se estima que siete fondos de inversión extranjeros son propietarios de más de 450.000 hectáreas de tierra en Uruguay.³²

Cinco de ellos están enfocados en el sector forestal y dos de ellos en otros rubros agropecuarios (soja principalmente).³³

³¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/explotaciones-agropecuarias-cayeron-21-4-en-11-años-201212518240>

³² <https://www.mateamargo.org.uy/2013/03/29/fondos-de-inversion-y-fondos-de-pensiones-nuevos-actores-en-el-campo-del-agronegocio/>

³³ <https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion1/uruguay-nuevos-fondos-para-la-forestacion/>

Estos fondos (incluidos los fondos de pensiones) agrupan accionistas que destinan capitales a la adquisición de tierras, la producción de *commodities*, la intermediación financiera y la comercialización agrícola.³⁴

Si bien ya existían fondos de pensiones nacionales en el sector forestal desde hacía varios años (como la Forestal Caja Bancaria, Caja Notarial y Caja de Profesionales Universitarios; unas 50.000 hectáreas en total), la expansión de fondos de capitales extranjeros es un fenómeno más reciente.³⁵

En lo que refiere a la IED en un sentido más amplio, según cifras del Banco Central del Uruguay (BCU), el stock acumulado en 2017 ascendía a 30.000 millones de dólares, provenientes principalmente de Argentina, España, Suiza, Panamá, Chile, Islas Vírgenes Británicas, Singapur, Holanda, Paraguay, Bermudas, Islas Caimán y otras jurisdicciones no especificadas (más del 80 % del total).^{36 37}

Origen y montos de la inversión extranjera directa en Uruguay (2016 y 2017)		
Jurisdicción	2016	2017
Argentina	4.480,1	5.146,0
España	4.442,8	5.043,4
Suiza	3.719,5	3.098,6
Panamá	3.397,6	3.033,0
Chile	1.329,6	1.634,1
Islas Vírgenes Británicas	1.268,5	1.270,5
Singapur	353,7	901,9
Holanda	1.058,4	883,8
Paraguay	814,1	756,1
Bermudas	332,6	607,7
Islas Caimán	1.217,2	593,6
Bélgica	245,1	536,9
Canadá	642,5	521,9
Japón	499,5	452,7
Reino Unido	341,9	440,1

³⁴ Como resultado de la crisis financiera de 2008, la compra de tierras en los países en desarrollo se convirtió en un refugio para los capitales de los principales circuitos financieros globales.

³⁵ Dentro del grupo de mayores firmas forestales presentes en Uruguay, compuesto por 16 empresas, que poseen aproximadamente 1.100.000 hectáreas, cinco fondos de pensión y de inversiones extranjeros son propietarios de más de 300.000 hectáreas.

³⁶ <https://www.busqueda.com.uy/nota/de-origenes-como-suiza-panama-e-islas-caiman-provino-casi-un-tercio-de-la-inversion-extranjera>

³⁷ Finlandia (UPM) no aparece discriminada ya que el secreto estadístico impide especificar un monto si un país no cuenta con tres compañías de distintos grupos económicos, para impedir que se pueda identificar la inversión realizada por cada una. La inversión de dicho país suma, en Europa, dentro de la categoría de origen «no especificado», que en el 2017 contabilizó 2.258 millones de dólares.

Origen y montos de la inversión extranjera directa en Uruguay (2016 y 2017)		
Jurisdicción	2016	2017
Alemania	370,7	436,5
Italia	163,8	327,3
Bahamas	351,7	226,2
Dinamarca	171,0	89,5
Suecia	53,7	61,6
Nueva Zelanda	27,3	18,4
República Popular China	-9,0	-21,1
Luxemburgo	56,3	-58,0
Perú	-196,4	-212,0
Brasil	-490,9	-219,4
Francia	109,8	-715,3
Jurisdicciones no especificadas	4.107,1	4.089,5
Total	29.571,5	29.888,7

Fuente: *Búsqueda*.

Finalmente, cabe señalar que si bien algunos indicadores reflejan una fuerte contracción de la inversión vinculada a los sectores agropecuario e industrial,³⁸ lo contrario podría ocurrir en el sector forestal de concretarse la inversión de la segunda planta de celulosa de UPM en Uruguay (4.000 millones de dólares).

Otra excepción a esta reversión en el ingreso de IED vendría dada por algunas señales provenientes del sector de la construcción: únicamente en el departamento de Maldonado la Junta Departamental aprobó a comienzos del 2019 un total de 60 obras para los próximos cuatro años, con una inversión estimada de 3.500 millones de dólares.³⁹

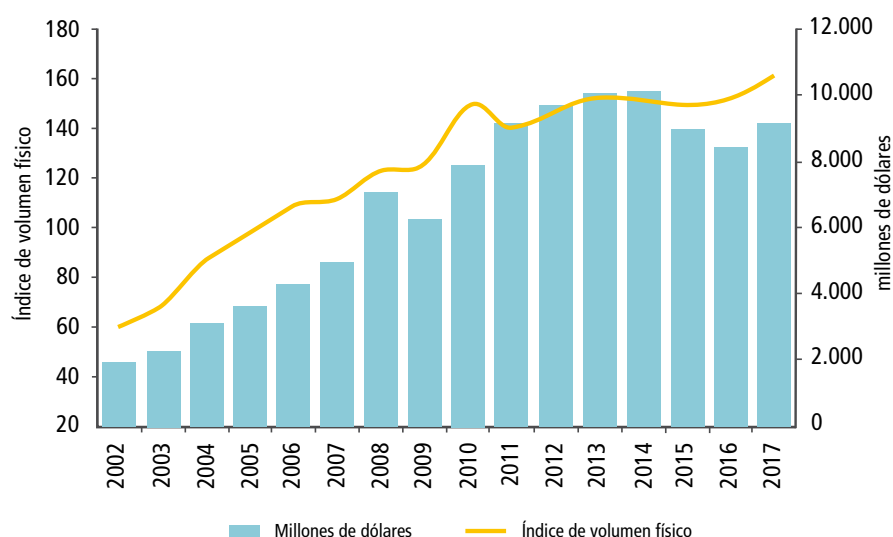
c. Exportaciones e importaciones

En lo que refiere a las exportaciones totales de bienes, estas registraron un crecimiento sostenido hasta el 2014, año en que se revierte esta tendencia:

³⁸ <https://www.enperspectiva.net/deloitte/paso-la-inversion-extranjera-directa-ano-pasado-queda-saldo-las-exportaciones-e-importaciones-pais/>

³⁹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/antia-el-lavado-de-activos-es-un-tema-del-gobierno-central-y-del-banco-central--2019116141040>

Exportaciones de bienes de Uruguay (2002-2017)



Nota: El análisis incluye exportaciones de zonas francas y excluye la devolución de aviones y la exportación de energía.

Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA.

Fuente: *Informe anual de exportaciones de bienes de Uruguay* (CIU, 2018b).

Ocho productos (carne bovina, madera en bruto, habas de soja, leche en polvo, arroz, ganado en pie, malta y lana) explicaron el 70 % de las exportaciones de bienes de Uruguay en 2018 (6.500 millones de dólares):⁴⁰











Principales productos de exportación por subpartida

		Enero-diciembre				
Subpartida	Descripción abreviada	Año en millones de US\$		Variación	Participación	
		2017	2018	2018/2017	2017	2018
020230	Carne bovina deshuesada congelada	1.032	1.129	9 %	13,2 %	15,1 %
440398	Madera en bruto, de eucalipto (<i>Eucalyptus</i> spp)	672	600	−11 %	8,6 %	8,0 %
120190	Las demás habas de soja	1.181	521	−56 %	15,1 %	7,0 %
040221	Leche en polvo sin adición de azúcar ni otro edulcorante	344	428	24 %	4,4 %	5,7 %
020130	Carne bovina deshuesada refrigerada	369	341	−7 %	4,7 %	4,6 %
100630	Arroz semiblanqueado o blanqueado	342	313	−9 %	4,4 %	4,2 %
010229	Los demás bovinos domésticos	214	264	23 %	2,7 %	3,5 %
110710	Malta sin tostar	184	203	10 %	2,4 %	2,7 %
020220	Los demas cortes (trozos) sin deshuesar de carnes de animales de la especie bovina	108	153	41 %	1,4 %	2,0 %
510529	Las demás lanas	113	129	14 %	1,4 %	1,7 %

Fuente: *Comercio exterior de bienes de Uruguay* (CIU, 2018a).

⁴⁰ Se incluyen las ventas de Uruguay a las zonas francas y se excluyen las ventas de las zonas francas al resto de mundo, principalmente celulosa, soja y jarabe de Pepsi.

Como reflejo de esta oferta exportable, las principales empresas exportadoras desde territorio no franco son:

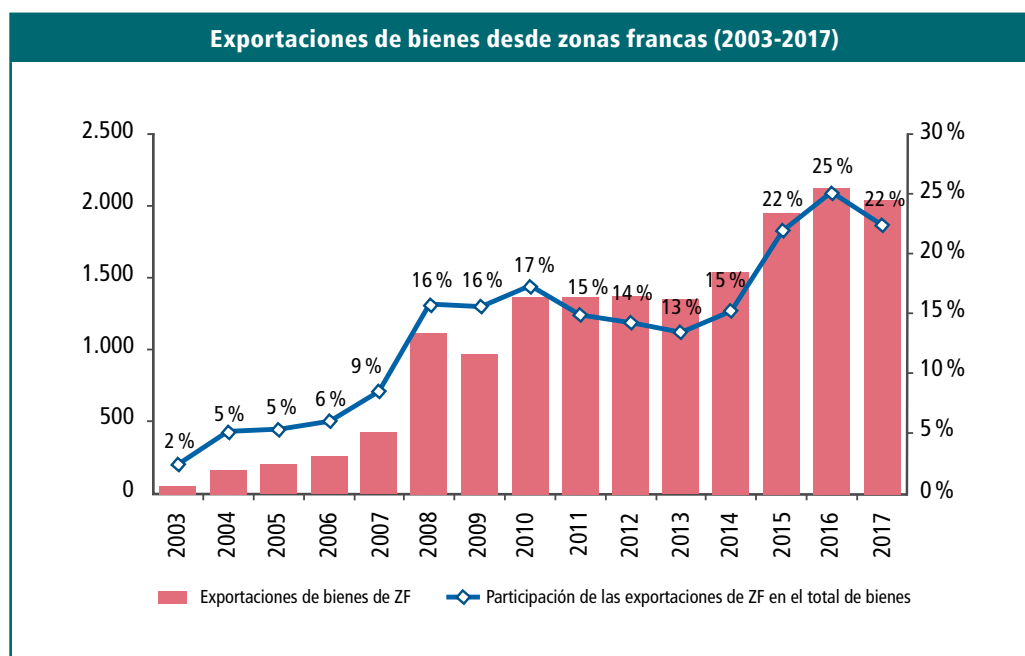
Principales empresas exportadoras			
Empresa		Principal producto exportado	Millones US\$ 2018
Conaprole		Lácteos	493
Eufores		Madera	263
Forestal Oriental		Madera	245
Figorífico Tacuarembó		Carne	206
Samán		Arroz	186
Frigorífico Las Piedras		Carne	185
Breeders & Packers Uruguay		Carne	181
Gladenur		Ganado bovino en pie	168
Cargill Uruguay		Soja	140
Frigorífico Canelones		Carne	135

Fuente: Comercio exterior de bienes del Uruguay (CIU, 2018a).

Adicionalmente, las ventas hacia el resto del mundo desde las 11 zonas francas instaladas en Uruguay han adquirido creciente importancia en los últimos años.

Mientras que en 2003 representaban el 2 % del total de los bienes exportados por el país, en 2016 su participación subió al 25 %.⁴¹

⁴¹ Este incremento se explica principalmente por la mayor actividad de la empresa Montes del Plata, que comenzó a producir a fines de 2014 y representa el 40 % de la oferta exportable desde territorio franco. El resto de las colocaciones externas de empresas instaladas en zonas francas se reparten entre la producción de UPM (30 %), Pepsi (23 %) y Mega Pharma en Parque de las Ciencias (6 %), la cual comenzó a exportar en 2016.



Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA.

Fuente: *Informe anual 2017 de exportaciones de bienes del Uruguay* (CIU, 2018b).

Del total de exportaciones, el 85 % de la soja, el 50 % de la carne bovina y el 40 % de la celulosa tienen a China como destino final.

La excepción a este patrón primario de inserción internacional vendría dada por los denominados *servicios globales de exportación*: administrativos, financieros, empresariales, comerciales y vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación.⁴²

De acuerdo a estimaciones de Uruguay XXI, en 2014 estos servicios representaron el 18 % del total de las exportaciones del país⁴³ (2.800 millones de dólares, 75 % de los cuales se exportan desde zonas francas).

Dentro de los servicios tradicionales, el turismo se constituye como el más relevante en términos de exportaciones. De acuerdo a cifras de Uruguay XXI, con ingresos que superan los 1.800 millones de dólares, este sector generaría más divisas que los rubros tradicionales de exportación del país.⁴⁴

En materia de importaciones, los principales productos comprados por el país en el exterior son petróleo, teléfonos celulares, automóviles, fertilizantes, herbicidas, medicamentos y yerba mate.

⁴² <https://www.mef.gub.uy/20956/1/mef/la-exportacion-de-servicios-globales-representa-el-20-por-ciento-de-las-ventas-al-externo-de-uruguay.html>

⁴³ De acuerdo al informe *Servicios globales de exportación* (Uruguay XXI, 2017d), existen más de 2.000 empresas que generan cerca de 20.000 empleos.

⁴⁴ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/turismo/>

Principales productos de exportación por subpartida (2017-2018)						
Subpartida Descripción abreviada*		Enero-diciembre				
		En millones de US\$		Variación 2018/2017	Participación	
		2017	2018		2017	2018
270900	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	280	1.194	326 %	3,3 %	13,3 %
851712	Teléfonos celulares (móviles)* y los de otras redes inalámbricas	233	224	-4 %	2,7 %	2,5 %
870323	Automóviles para turismo y demás vehículos de transporte*	186	123	-34 %	2,2 %	1,4 %
380893	Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas	96	112	17 %	1,1 %	1,2 %
300490	Los demás medicamentos	104	111	7 %	1,2 %	1,2 %
390761	Poli(tereftalato de etileno) con un índice de viscosidad superior o igual a 78 ml/g	65	106	61 %	0,8 %	1,2 %
100590	Los demás, maíz	40	103	156 %	0,5 %	1,2 %
870321	Automóviles para turismo y demás vehículos de transporte*	103	98	-5 %	1,2 %	1,1 %
870899	Las demás partes y accesorios para vehículos automóviles	61	98	62 %	0,7 %	1,1 %
020329	Las demás, carne de animales de la especie porcina congelada*	90	83	-8 %	1,1 %	0,9 %
870431	Los demás vehículos para transporte de mercancías*	128	82	-36 %	1,5 %	0,9 %
870322	Automóviles para turismo y demás vehículos de transporte*	108	79	-27 %	1,3 %	0,9 %
090300	Yerba mate	69	74	8 %	0,8 %	0,8 %
310210	Urea, incluso en disolución acuosa	50	74	47 %	0,6 %	0,8 %

Fuente: Comercio exterior de bienes de Uruguay (CIU, 2018a).

d. Empleo

La economía uruguaya cuenta con aproximadamente 1.600.000 trabajadores,⁴⁵ y los sectores más intensivos en empleo son *comercio al por menor y mayor* (294.000 trabajadores), *industria manufacturera* (176.000), *agropecuaria* (144.000), *servicios sociales y de salud* (135.000), *construcción* (125.000) y *servicio doméstico* (113.000 trabajadores).

⁴⁵ Los porcentajes totales pueden variar según la fuente de datos consultada: Banco de Previsión Social, Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Censo General de Población 2011.

Composición del empleo según rama de actividad (2017)		
Cantidad de trabajadores y participación		
Rama de actividad	Cantidad de ocupados	Participación en el empleo total
Comercio	294.388	17,9 %
Industria	176.316	10,7 %
Agro	144.094	8,8 %
Servicios sociales y salud	135.039	8,2 %
Construcción	125.841	7,7 %
Servicio doméstico	113.329	6,9 %
Administración Pública	105.131	6,4 %
Enseñanza	104.151	6,3 %
Transporte y almacenamiento	79.639	4,8 %
Actividades administrativas y servicios de apoyo	69.124	4,2 %
Actividades profesionales	63.944	3,9 %
Alojamiento y servicios	61.739	3,8 %
Otras actividades de servicio	46.569	2,8 %
Información y comunicación	35.351	2,1 %
Artes y entretenimiento	28.951	1,8 %
Actividades financieras y de seguros	28.433	1,7 %
Suministro de agua	11.940	0,7 %
Actividades inmobiliarias	8.759	0,5 %
Electricidad y gas	7.614	0,5 %
Minas y canteras	2.936	0,2 %
Actividad de organizaciones extraterritoriales	1.306	0,1 %
Total	1.644.594	100,0 %

Fuente: Encuesta Continua de Hogares.

En términos comparativos, se evidencia el gran peso para los trabajadores del país de los sectores vinculados al mercado interno: comercio al por mayor y menor, industria manufacturera, construcción, salud, educación y servicio doméstico, entre otros.

Según se señala en el informe *La dinámica del empleo y los ingresos en las cadenas agroindustriales (2006-2013)*, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), entre los trabajadores del sector agropecuario (responsable de más del 85 % de las exportaciones totales del país) se evidencian baja calificación, alta informalidad y remuneraciones magras.

De acuerdo al informe sobre salarios sumergidos del Instituto Cuesta Duarte (*Salarios en 2014. Diagnóstico de cara a los próximos consejos de salarios*), estas

mismas características pueden observarse en los trabajadores del servicio doméstico, de comercio y de servicios a empresas:

Salarios sumergidos por sector de actividad (2014)		
Sector de actividad	Menos de \$ 15.000 líquidos	
	Cantidad	Proporción en cada sector
Ganadería, agricultura y pesca	51.768	58,1 %
Minería	735	27,6 %
Industria manufacturera	62.508	43,9 %
Electricidad, gas y agua	3.727	20,3 %
Construcción	22.872	28,3 %
Comercio	111.760	58,7 %
Transporte y almacenamiento	22.521	34,4 %
Restaurantes y hoteles	20.743	50,8 %
Información y comunicación	5.906	18,7 %
Actividades financieras y de seguros	5.105	19,9 %
Servicios a empresas	28.515	42,4 %
Enseñanza	13.360	13,4 %
Salud	27.012	24,0 %
Servicio doméstico	70.060	62,8 %
Otros servicios	33.277	22,9 %
Total	479.869	39,2 %

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares 2014.

A pesar de los importantes avances en materia de derechos laborales registrados durante el período reciente, el mercado laboral en Uruguay aún registra elevados niveles de informalidad.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), los empleos denominados precarios son «todos los ocupados privados afectados por la inestabilidad en el empleo, la falta de acceso a derechos de salud de la seguridad social y los trabajadores familiares no remunerados».

En el año 1991 representaban el 52,3 % del total de empleos, y subieron a 53,5 % en 1995 y a 53,7 % en el año 2000. A partir de ese año la cifra desciende hasta alcanzar un 24 % del total de trabajadores, según datos de la CEPAL.⁴⁶

Es de destacar que este problema afecta en mayor medida a las mujeres, dadas la falta de cobertura de la seguridad social y su inserción como familiar no remunerado, entre otros factores.⁴⁷

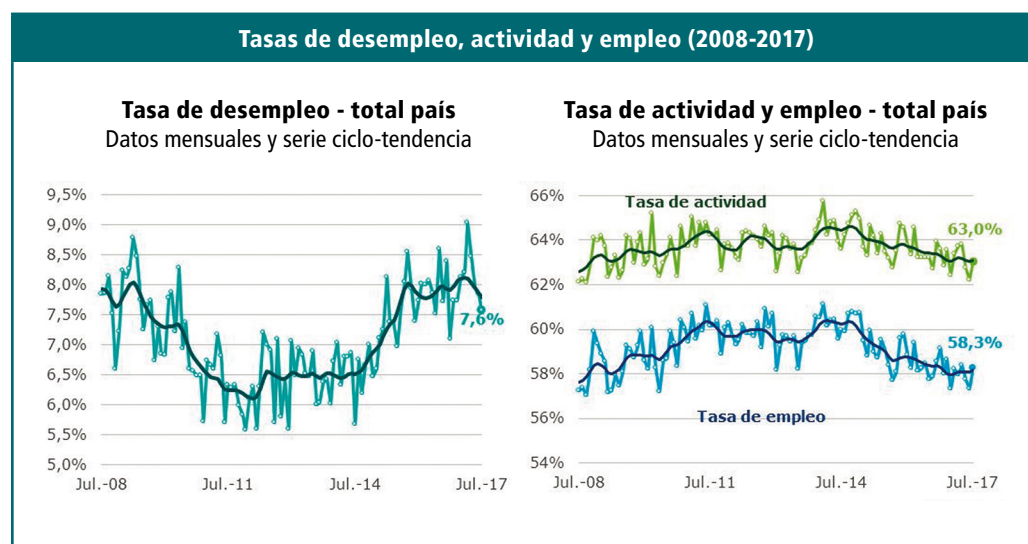
Por otra parte, los niveles de informalidad también varían significativamente por sector productivo:

Informalidad por rama de actividad (2001-2014)								
Tasas específicas								
	Agropecuaria y minería	Industrias manufactureras	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicaciones	Servicios a empresas	Servicios comunales, sociales y personales
2001	42 %	38 %	3 %	63 %	42 %	23 %	27 %	30 %
2002	45 %	41 %	1 %	68 %	45 %	23 %	30 %	29 %
2003	45 %	45 %	1 %	73 %	50 %	26 %	29 %	31 %
2004	46 %	46 %	1 %	66 %	52 %	24 %	33 %	32 %
2005	42 %	43 %	2 %	64 %	48 %	24 %	31 %	31 %
2006	39 %	37 %	3 %	59 %	45 %	21 %	26 %	28 %
2007	39 %	36 %	3 %	53 %	44 %	21 %	26 %	28 %
2008	38 %	34 %	2 %	52 %	41 %	19 %	26 %	28 %
2009	38 %	34 %	1 %	49 %	40 %	19 %	23 %	26 %
2010	36 %	32 %	1 %	48 %	39 %	17 %	23 %	25 %
2011	34 %	29 %	2 %	42 %	34 %	15 %	20 %	22 %
2012	32 %	26 %	13 %	41 %	32 %	14 %	17 %	22 %
2013	30 %	23 %	12 %	42 %	30 %	13 %	18 %	20 %
Distribución								
2001	5,0 %	15,2 %	0,1 %	14,3 %	26,1 %	4,0 %	6,8 %	28,6 %
2002	5,2 %	15,1 %	0,0 %	13,5 %	26,6 %	3,7 %	7,4 %	28,3 %
2003	5,2 %	15,5 %	0,0 %	12,4 %	27,4 %	3,9 %	6,5 %	29,1 %
2004	5,7 %	15,8 %	0,0 %	10,7 %	28,3 %	3,4 %	7,0 %	29,1 %

Fuente: *Desigualdad e informalidad en Uruguay* (Amarante et al., 2014).

Un aspecto adicional a tener en cuenta en el diseño de una estrategia productiva de mediano y largo plazo son las tendencias recientes en el mercado de trabajo. Estas apuntan hacia un aumento en la tasa de desempleo y una disminución en las tasas de actividad y de empleo:

⁴⁷ *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género* (PNUD, 2014a).



Fuente: *El mercado de trabajo en tiempos de una nueva ronda de negociación salarial* (Deloitte, 2018).

Estas cifras esconden a su vez dos realidades muy diferentes: la de unos pocos sectores que mantienen cierto dinamismo, y la de la mayoría de los rubros, que registran una importante caída en su nivel de actividad (industria manufacturera, comercio y construcción).

En este sentido, uno de los principales problemas vinculados al mercado de trabajo viene dado por el hecho de que los sectores que aún siguen creciendo generan poco empleo, mientras que los que caen afectan por el contrario a un importante número de trabajadores.

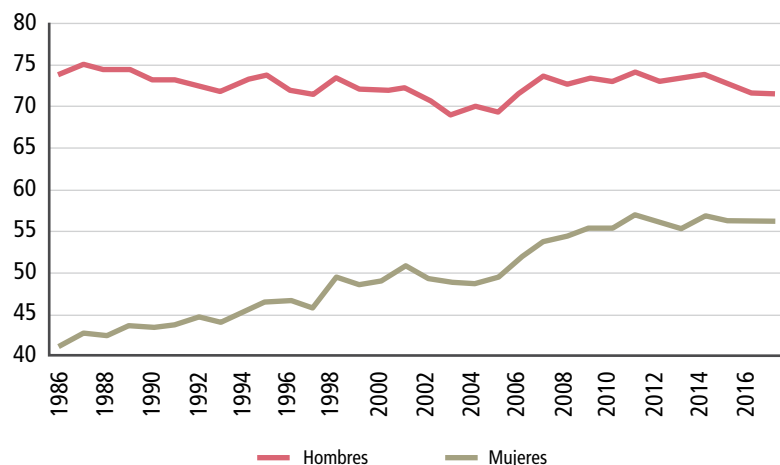
Por otra parte, los crecientes problemas de rentabilidad que enfrentan las empresas y los productores familiares agropecuarios parecen cuestionar las bases mismas de las llamadas *ventajas comparativas* sobre las que se ha asentado históricamente la producción del sector primario en el país.

Finalmente, en lo que refiere a la participación de las mujeres en el mercado laboral, se observa en primer lugar que esta se expande fuertemente en los años 90 por efecto de cambios sociales, culturales y económicos.

Se evidencian una importante reconversión de sectores más masculinizados (de la industria a los servicios), un proceso de incorporación de tecnología que habilita la mayor inserción femenina, y cambios en las pautas culturales respecto al rol de las mujeres como *madres y cuidadoras*, para pasar a ser, también, *proveedoras de ingresos*.

Ello se ve reflejado en una expansión de la tasa de actividad de las mujeres que pasa de alrededor de 40 % a 50 % en esa década. Luego ese dinamismo se enlentece: existe un incremento adicional sobre todo en la primera década de los 2000, pero desde entonces no se han mostrado aumentos significativos.

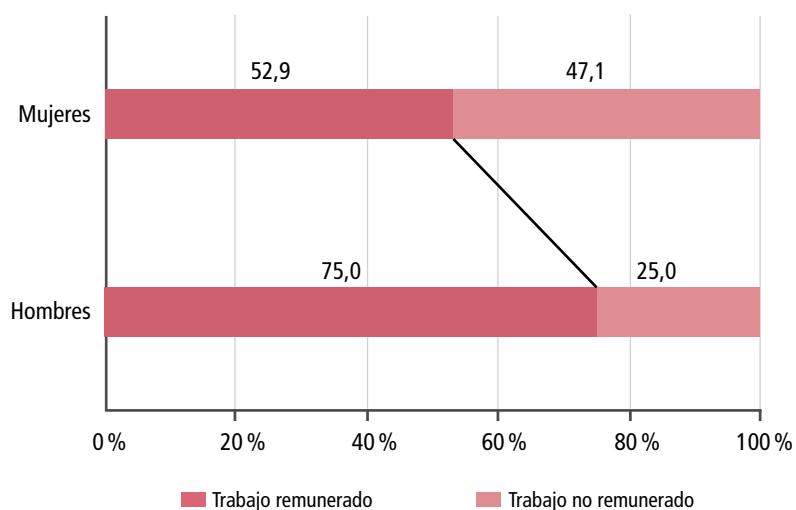
Evolución de la tasa de actividad por sexo (país urbano, localidades de 5.000 habitantes o más)



Fuente: *La igualdad de género como factor clave para el desarrollo* (De los Santos y Salvador, 2019).

Por otra parte, y a pesar de que el aumento de la inserción laboral femenina parece transformar los roles de género, la división sexual del trabajo se mantiene por la falta de incorporación de los hombres al trabajo no remunerado:

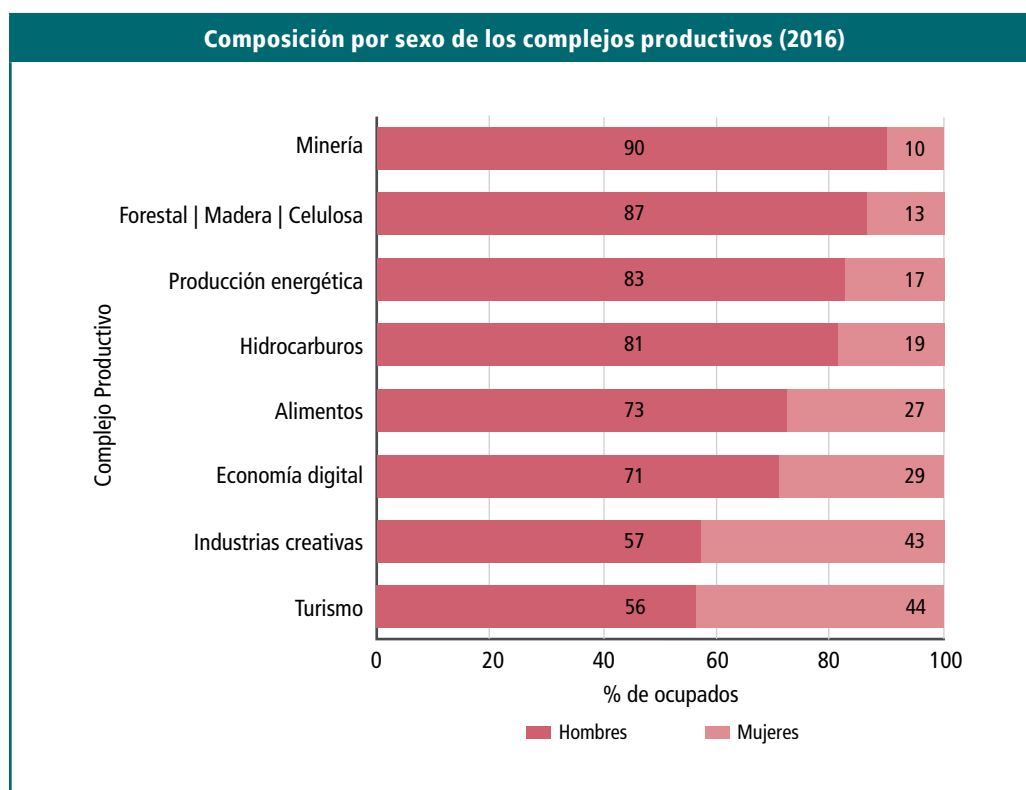
Proporción del tiempo que destinan hombres y mujeres al trabajo remunerado y no remunerado (2013)



Fuente: *La igualdad de género como factor clave para el desarrollo* (De los Santos y Salvador, 2019).

Cuando se analiza la composición por actividad económica, resulta notorio que hombres y mujeres no se distribuyen en forma homogénea en todos.

Algunos sectores se encuentran casi completamente masculinizados, mientras que otros incorporan mujeres en mayor medida:



Fuente: *La igualdad de género como factor clave para el desarrollo* (De los Santos y Salvador, 2019).

En materia de empleo juvenil, los datos de la Encuesta Continua de Hogares relevados por el INE reflejan que el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años es en promedio el triple que el de la población general. A su vez, estos no solo encuentran mayores dificultades para acceder a un empleo, sino que, además, una vez que acceden es probable que lo hagan en condiciones de informalidad.⁴⁸

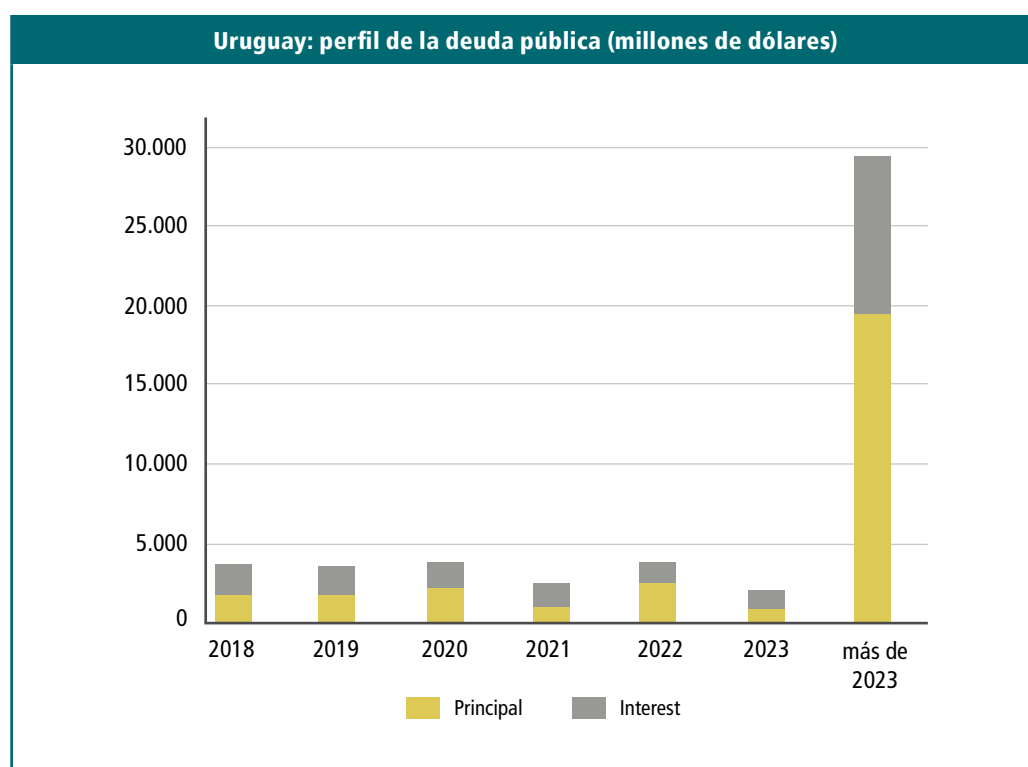
e. Endeudamiento, consumo privado y gasto público

En la conformación del perfil económico-productivo de Uruguay en el período reciente, se destaca el incremento significativo registrado en los niveles de deuda pública, consumo privado y gasto público social.

A marzo de 2018, la deuda pública bruta totalizaba unos 40.300 millones de dólares, equivalentes al 67 % del PBI.⁴⁹ Por su parte, la deuda neta ascendía a 25.200 millones de dólares, el 42 % del PBI (en 2007 la deuda neta era de aproximadamente 11.000 millones de dólares).

De acuerdo a un reporte de la revista *Plus*, con base en datos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Uruguay sería, con relación a su población, el país más endeudado de América Latina.⁵⁰

Del análisis del perfil actual de la deuda pública se desprende que la mayor parte de ella es de mediano plazo (aproximadamente 30.000 millones de dólares de vencimientos acumulados a partir de 2023):



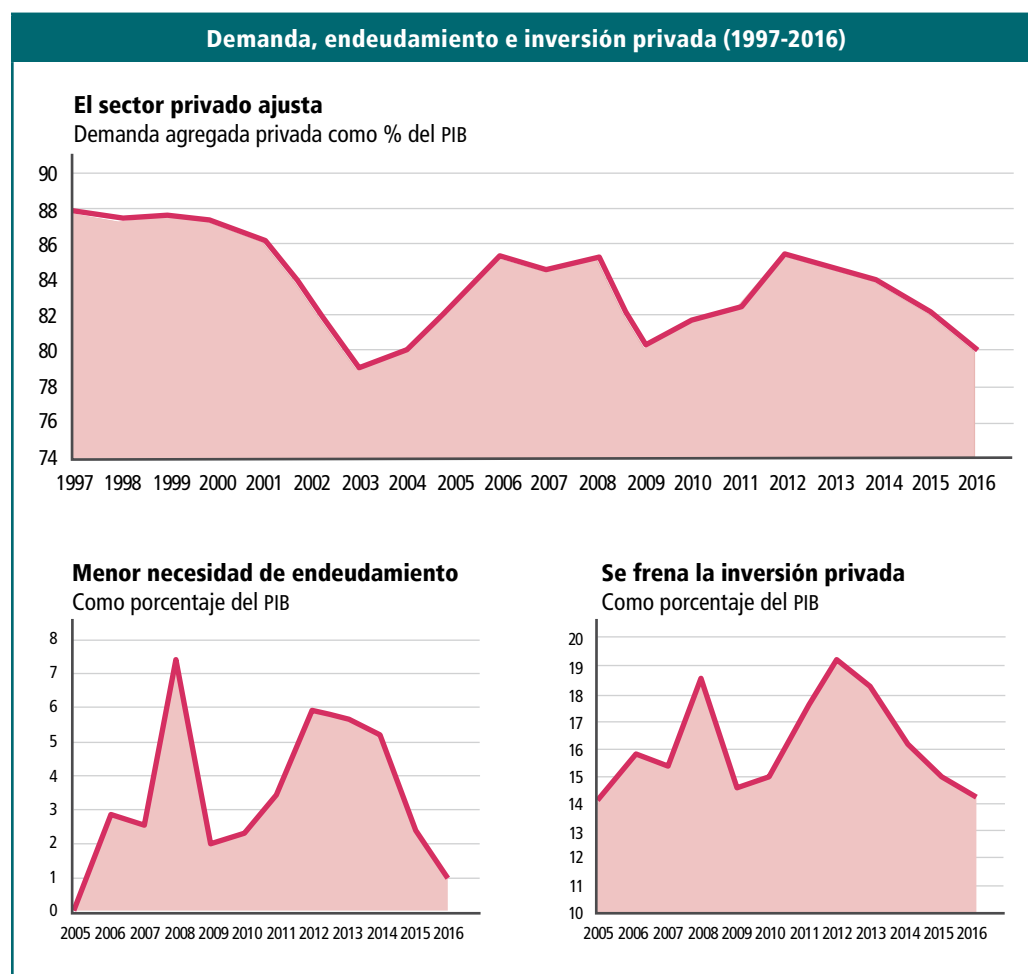
Fuente: *Uruguay Economic Outlook* (BBVA, mayo 2018).

En el consumo privado, uno de los factores fundamentales para explicar la dinámica comercial registrada en las últimas dos décadas, la tendencia reciente registra una importante caída:⁵¹

⁴⁹ <https://www.enperspectiva.net/deloitte/la-deuda-publica-uruguay-evolucion-reciente-principales-caracteristicas/>

⁵⁰ <http://ecos.la/UY/3/economia/2018/03/07/21545/uruguay-es-el-pais-con-la-mayor-deuda-per-capita-de-america-latina/>

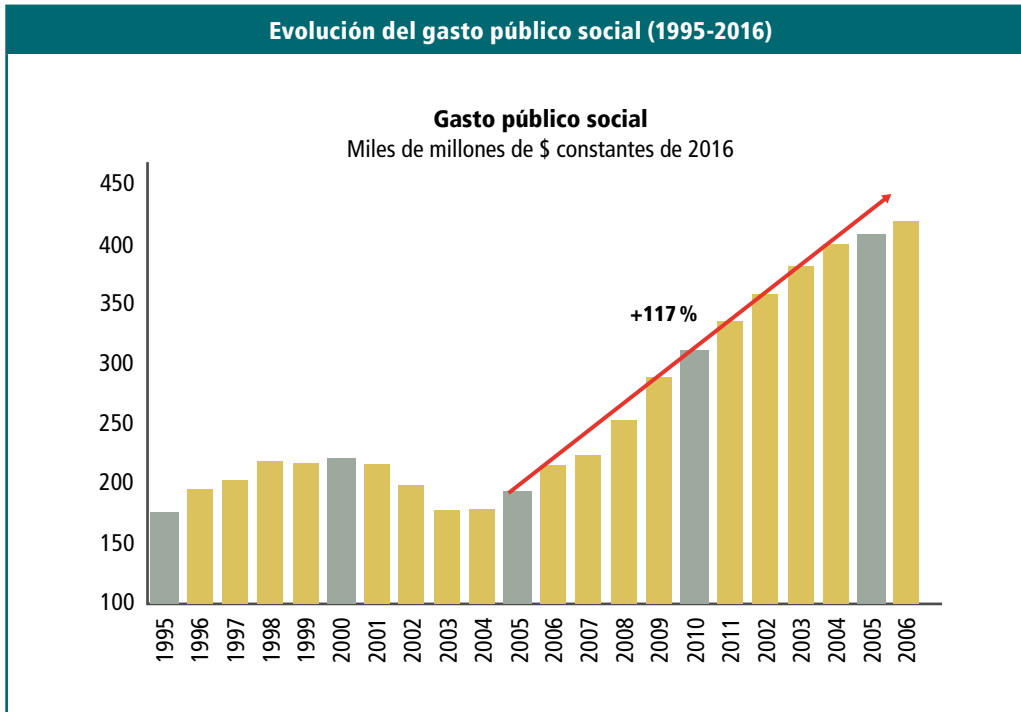
⁵¹ <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/mayor-peso-sector-publico-economia.html>



Fuente: Diario *El País*.

Finalmente, el otro gran dinamizador de la economía uruguaya ha sido el incremento registrado en el gasto público social.⁵² A diferencia del consumo privado, e independientemente de los ciclos económicos, este ha crecido de forma sostenida durante los últimos años, apalancando entre otros la demanda de servicios y el comercio al por mayor y menor en el mercado interno:

Evolución del gasto público social (1995-2016)



Fuente: MIDES-MEF-OPP.

IV. Situación de las políticas protransformación de la matriz productiva

Un relevamiento reciente de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo realizado por el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay) constató que existen en la actualidad más de 180 herramientas disponibles (incluidos subsidios, instrumentos financieros, programas de asistencia técnica y servicios técnicos pagos).⁵³

Sin embargo, en términos de sus impactos en la transformación productiva reciente, y sumados a la política económica considerada en un sentido más amplio, se destacan principalmente dos instrumentos: el régimen de zonas francas (ZF) y la Ley de Inversiones.

A los efectos de evaluar estas dos políticas horizontales (o transversales), se analizan a continuación sus impactos en algunos de los sectores más representativos de la economía nacional: celulosa, soja, servicios globales de exportación, energías renovables y carne bovina.

Las políticas horizontales serían en teoría *neutras* entre sectores (no discriminatorias).

Las principales medidas de tipo horizontal están destinadas a:

- I. corregir las fallas en el funcionamiento de los mercados o regularlos para que sus estructuras permitan un grado de competencia cercano al de los mercados contestables (mejorar la información, prevenir las prácticas monopólicas, asegurar los derechos de propiedad, promover la ética ambiental);
- II. mejorar la disponibilidad y la calidad de los insumos (fomentar la innovación, desarrollar la infraestructura, elevar la calidad de la mano de obra), y el suministro y costo del crédito, de modo de asegurar la dotación de factores en forma equitativa y oportuna a precios de mercado.

En lo referente a los instrumentos, las medidas de tipo regulatorio adquieren una enorme relevancia, ya sea que se trate de crear un marco que garantice el libre juego de competencias en los mercados o de eliminar reglamentaciones excesivas que entorpezcan el desarrollo de la iniciativa privada.

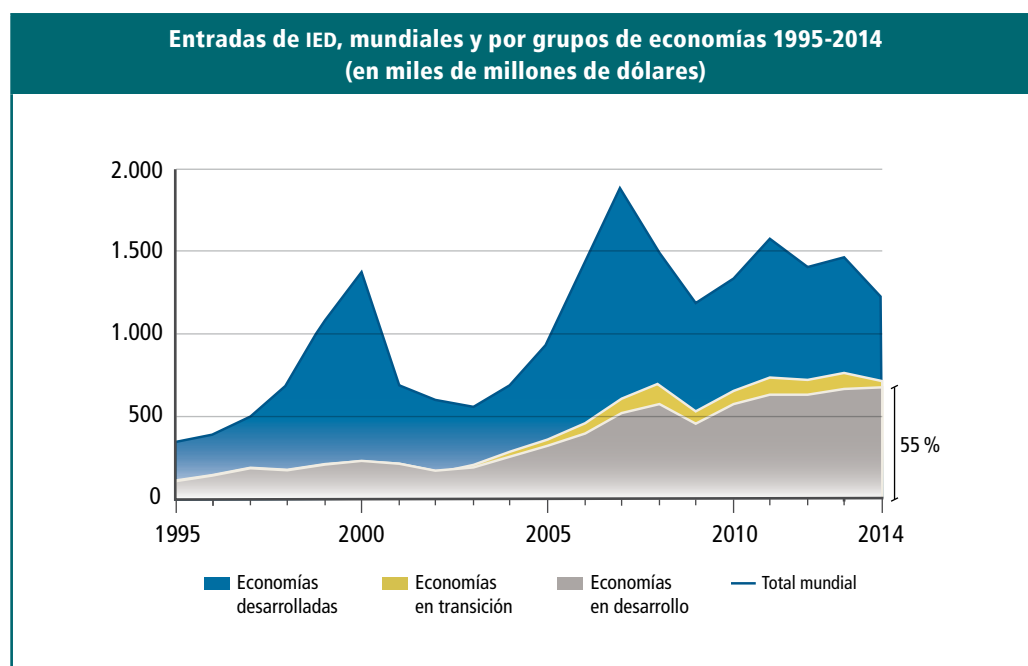
⁵³ Estos instrumentos pueden consultarse en <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/institucional/noticia-ampliacion/informes.pdf>

En estos rubros, el país aplicó adicionalmente importantes políticas sectoriales de largo plazo (o verticales).

Estas políticas se destinan a desarrollar sectores específicos de la economía, generalmente *actividades productivas nuevas*, consideradas estratégicas y no basadas exclusivamente en las ventajas comparativas tradicionales del país, mediante diferentes instrumentos de política: comerciales, tecnológicos, tributarios, financieros, institucionales y normativos.

En lo que refiere al régimen de ZF y a la Ley de Inversiones, diferentes razones contribuyen a explicar su éxito en el caso uruguayo.

En primer lugar, factores externos como la estrategia de migración corporativa de las principales empresas transnacionales (con el objetivo de minimizar el pago de impuestos a nivel global) y los bajos niveles de retorno obtenidos por el capital financiero en el mundo desarrollado (como resultado de la crisis de 2008) permitieron durante cierto tiempo la captación de importantes volúmenes de IED por los países emergentes:⁵⁴



Fuente: UNCTAD, base de datos sobre inversión extranjera directa y empresas multinacionales (www.unctad.org/fdistatistics).

A estas tendencias globales, se sumaron en segundo lugar las importantes ventajas ofrecidas por las ZF y por la Ley de Inversiones en Uruguay con respecto a otros regímenes generales existentes (como la Ley de Parques Industriales):⁵⁵

⁵⁴ Informe sobre las inversiones en el mundo (UNCTAD, 2015).

⁵⁵ <https://www.mef.gub.uy/5354/8/areas/parques-industriales.html>

4.1. Zonas francas

El régimen de zonas francas representa una de las políticas productivas de mayor incidencia en la economía nacional durante los últimos 15 años.

Algunas estimaciones sugieren que la inversión total captada a través de este régimen superó entre 2005 y 2014 los 5.700 millones de dólares.⁵⁶ De acuerdo al informe *Régimen de ZF en Uruguay*, de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

Las exportaciones desde ZF representan un tercio del total de exportaciones de bienes y servicios y se concentran en unos pocos bienes primarios e industriales de bajo contenido tecnológico:⁵⁷ habas de soja, trigo, pasta de celulosa, y preparaciones alimenticias para la elaboración de bebidas. Para algunos productos, como pasta de celulosa, se trata de la totalidad de exportaciones desde territorio uruguayo.⁵⁸

Las 1.300 empresas que operan en este régimen emplean actualmente en forma directa a unas 14.000 personas, y aproximadamente el 45 % realizan actividades relacionadas con el comercio y los servicios empresariales.⁵⁹

En efecto, las actividades en ZF están exentas de todo tributo nacional (creado o a crearse) e incluyen los siguientes beneficios:

- Exoneración del impuesto a la renta a las actividades económicas (IRAE) y del impuesto al patrimonio (IP).
- Exoneración de impuestos por los dividendos pagados a accionistas domiciliados en el exterior.
- Opción por parte del personal extranjero (hasta el 25 % o 50 % del total ocupado) de no aportar contribuciones a la seguridad social en Uruguay.
- Las ventas y las compras al exterior de bienes y servicios no están gravadas por el impuesto al valor agregado (IVA), como tampoco lo están las ventas y prestaciones de servicios dentro de las ZF.
- Las mercaderías que se intercambian con el resto del mundo están exentas de tributos aduaneros.

La captación de inversiones a través de esta política se orientó principalmente hacia la producción de los siguientes bienes y servicios:⁶⁰

⁵⁶ *Exportaciones de bienes desde zona franca* (Uruguay XXI, 2018).

⁵⁷ Primarización productiva, empleo precario y automatización en América Latina (Torres, 2017, en C. Calvo, H. Shikiya y D. Montealegre [eds.], *Ética y economía la relación dañada: aportes camino al G-20 en el marco de la agenda 2030*).

⁵⁸ http://apc.mef.gub.uy/innovaportal/file/739/7/regimen_zonas_francas_uruguay_resumen_ejecutivo.pdf

⁵⁹ *Exportaciones de bienes desde zonas francas* (Uruguay XXI, 2018).

⁶⁰ *Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos* (PNUD, 2014b).

I. Celulosa (UPM y Montes del Plata)

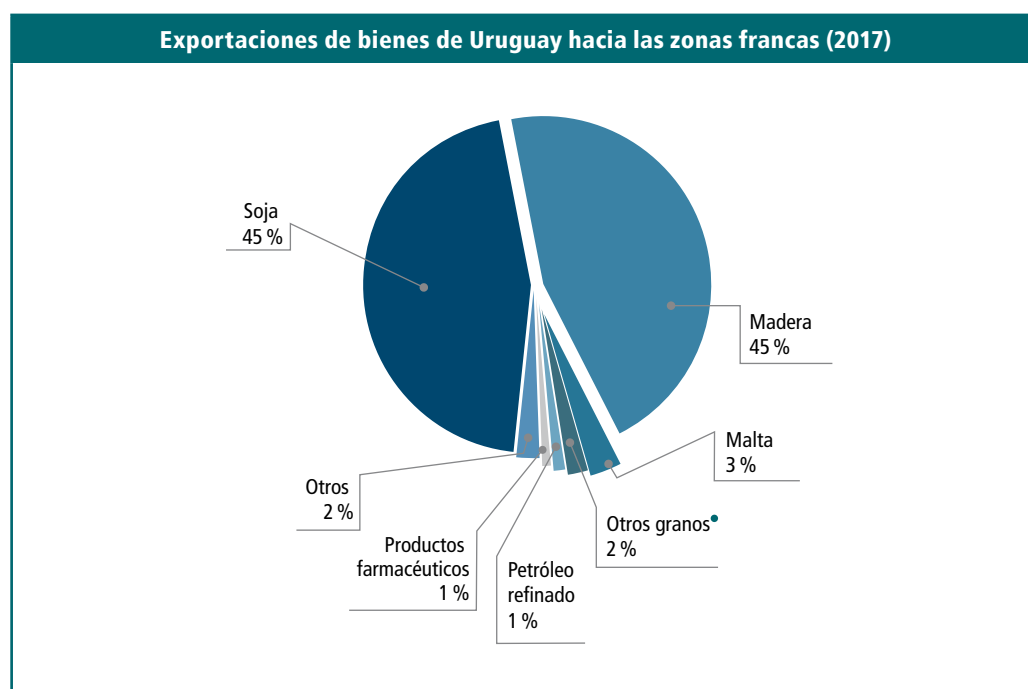
II. Concentrados de bebida (Pepsi)

III. Servicios globales de exportación (Alorica, Globant, Mercado Libre, Corporación Navíos, Sabre Holdings, Travel Leaders, Ferrere, PwC, Deloitte, Baker Tilly, Towers Watson, LDC, Everest Group, The Hackett Group, Bestseller, Grant Thornton, MVD Consulting, Graco, G&R, Airbus, Altisource, Assist-Card, Despegar.com, Finning, Merck, RCI, Ricoh, Sabre, Satellogic, SKF, Tata Consultancy Services, Trafigura y Verifone)

IV. Productos farmacéuticos (Mega Pharma es la principal empresa)

Finalmente, es importante señalar que las ZF constituyen un mercado clave para la venta de productos uruguayos al exterior.

En particular, los datos más recientes señalan que dos productos constituyen el 90 % del total de bienes exportados por Uruguay hacia territorio franco (madera y soja, 1.200 millones de dólares):



* Incluye cebada y trigo.

Fuente: Uruguay XXI en base a Dirección Nacional de Aduanas y Banco Central del Uruguay.

4.2. Ley de Inversiones

En otros rubros claves de la actividad productiva del país como la ganadería y las energías renovables, se destaca el uso combinado de políticas de desarrollo productivo de

largo plazo (trazabilidad y política energética, respectivamente) y de la nueva Ley de Inversiones (16.906).⁶¹

Esta ley establece los siguientes beneficios para las actividades productivas que se desarrollen en el país:

1. Directos, para bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo, y para equipos destinados al procesamiento electrónico de datos:
 - ▣ Exoneración del impuesto al patrimonio (IP) por toda la vida útil.
 - ▣ Exoneración del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto específico interno⁶² en la importación o devolución del IVA por las adquisiciones en plaza.
 - ▣ Régimen de amortización acelerada a efectos del impuesto a la renta (IRAE).
2. Otorgados de forma discrecional por el Poder Ejecutivo (PE) para mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias para bienes inmateriales (marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales), y para otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica a criterio del PE:
 - ▣ Exoneración del IP por toda la vida útil. Se consideran gravados a efectos del cómputo de pasivos.
 - ▣ Régimen de amortización acelerada a efectos del IRAE (establecido por el PE).
 - ▣ También se faculta al PE a disminuir hasta en 3 puntos la alícuota de aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera.

Desde su entrada en vigencia, este nuevo marco de promoción de inversiones ha sido muy utilizado por las empresas extranjeras que se instalaron en Uruguay (y que no hicieron uso del régimen de ZF).

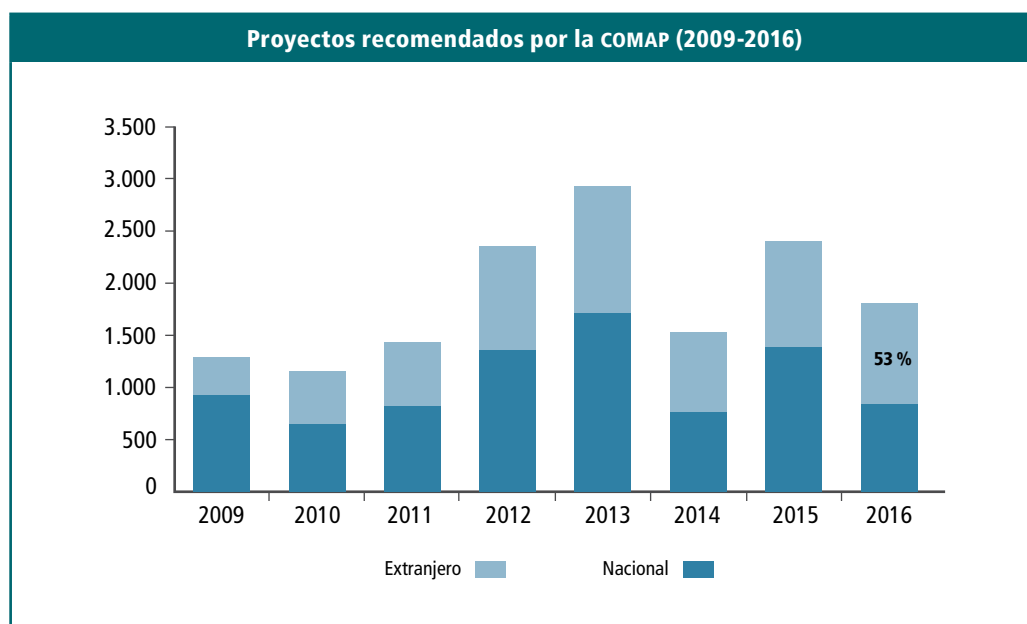
Durante el período 2009-2016, el 43 % del monto de inversiones recomendadas por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) corresponde a proyectos de empresas foráneas⁶³ (ver gráfica).

A los efectos de dimensionar el alcance de estos dos regímenes en términos de sus impactos en la transformación productiva del país (complementando así el análisis efectuado en la sección 3 de este trabajo), se analizan a continuación sus impactos concretos en cinco actividades productivas: celulosa, soja, servicios globales de exportación, energías renovables y carne bovina.

⁶¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4291562.htm>

⁶² <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,empresas,IMESI-Normativa,O,es,o>,

⁶³ *Oportunidades de inversión: inversión extranjera directa* (Uruguay XXI, 2017b).



Fuente: Uruguay XXI en base a COMAP.

4.2.1. Celulosa

Las dos principales inversiones extranjeras recibidas por el país, que corresponden al sector celulósico-maderero, hicieron uso de estos regímenes de exoneraciones fiscales: UPM (1.600 millones de dólares) y Montes del Plata (2.200 millones de dólares).⁶⁴

De esta forma, un sector que a comienzos de la década de los 90 era poco relevante en la economía del país (representaba menos del 2 % del PBI y de las exportaciones totales) se convierte en un actor clave de la transformación productiva reciente.

Además del uso del régimen de ZF por parte de UPM y de Montes del Plata, el sector forestal-madera contó a su vez con una ambiciosa política industrial de largo plazo.⁶⁵

A modo de ejemplo, con la aprobación de la Ley 15.939 en 1987, se implementó en Uruguay un programa de desarrollo forestal que incluyó importantes incentivos a la forestación (financiado con recursos del Estado).

Estos instrumentos fueron utilizados tanto por productores ganaderos (para diversificar su producción) como por inversores extranjeros que llegaron a Uruguay a fin de comprar tierras para forestar.

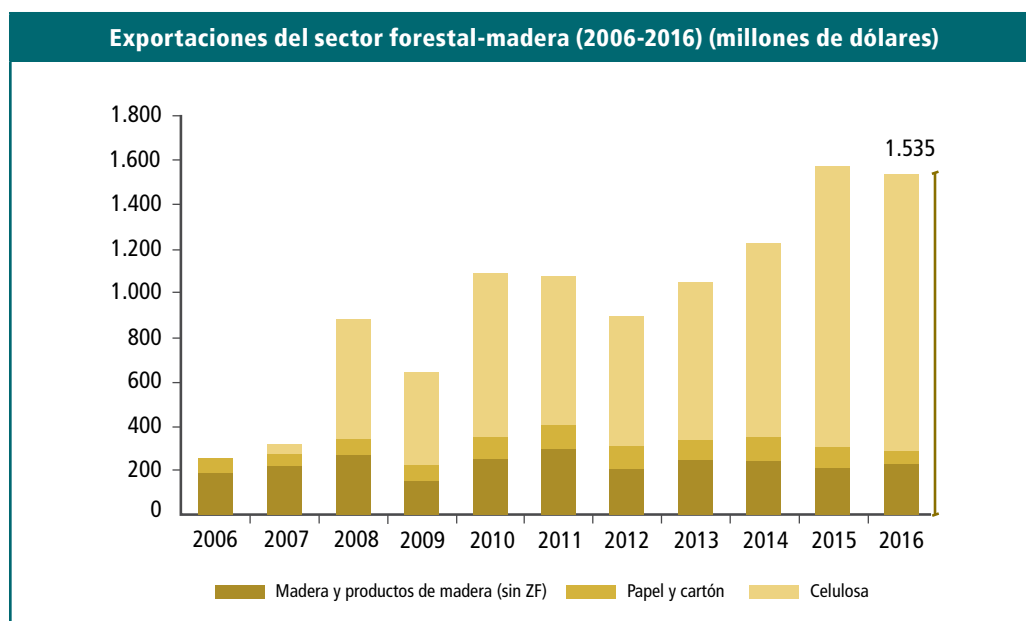
⁶⁴ Adicionalmente, cabe destacar que el gobierno se encuentra actualmente negociando una tercera planta de celulosa con la empresa UPM, que se convertiría, de concretarse, en la inversión más grande en la historia del país (4.000 millones de dólares).

⁶⁵ *The South American Pulp and Paper Industry: The Cases Brazil, Chile, and Uruguay* (Lima-Toivanen, 2012).

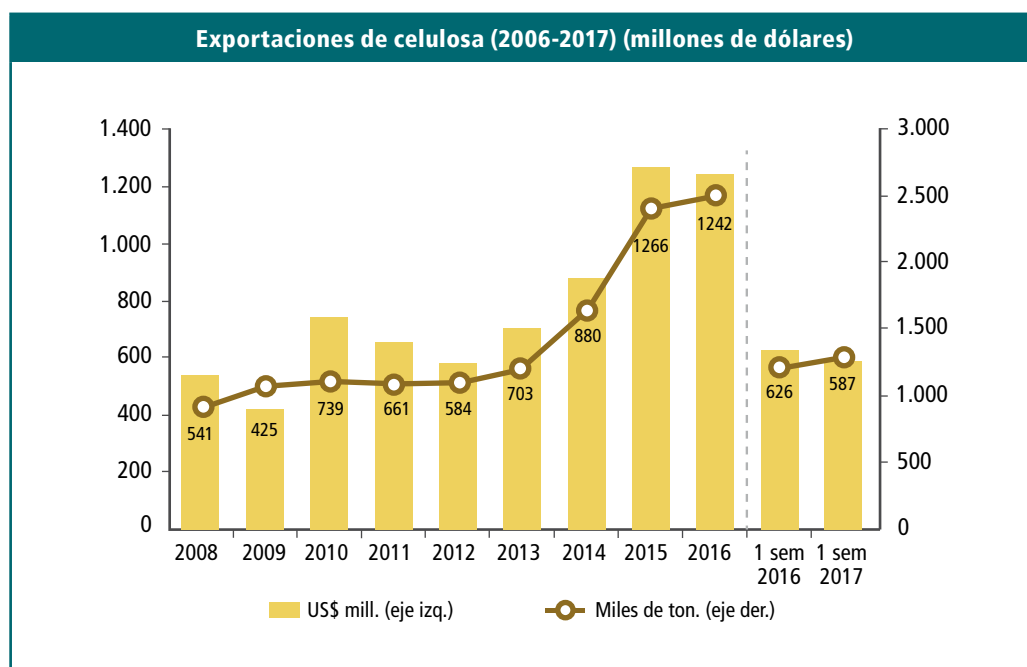
Los estímulos financieros para la inversión en bosques otorgados en el marco de esta ley incluían:

- Exoneración de impuestos sobre la tierra afectada a la producción forestal (impuesto al patrimonio, impuesto a la renta e impuestos municipales).
- Subsidio en dinero equivalente al 50 % de los costos de plantación fijados por la Dirección General Forestal (DGF).
- Posibilidad de invertir más del 30 % de los impuestos a la renta de otros sectores en proyectos forestales; se establecieron beneficios similares para compradores de bonos de deuda externa uruguaya.
- 12 años de exoneración de cualquier nuevo impuesto.
- Exoneración de tasas a la importación de maquinaria forestal y forestoindustrial para proyectos aprobados por la DGF.
- Créditos blandos con 10 a 12 años de gracia para amortización de capital e intereses.
- Independencia del propietario del bosque del dueño de la tierra, a fin de flexibilizar el acceso al crédito.
- Autorización de contratos de renta de la tierra por períodos de hasta 30 años.

Como resultado de esta política industrial enfocada en el desarrollo del sector celulósico-maderero, las exportaciones registraron un crecimiento significativo en el período 2006-2016:⁶⁶



Fuente: Uruguay XXI en base a Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y Montes del Plata.



Fuente: Uruguay XXI en base a Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y Montes del Plata.

Según datos del Banco de Previsión Social (BPS), existen en la actualidad más de 1.750 empresas vinculadas al complejo forestal. De estas, el 93 % son micro y pequeños emprendimientos con menos de 20 empleados.⁶⁷

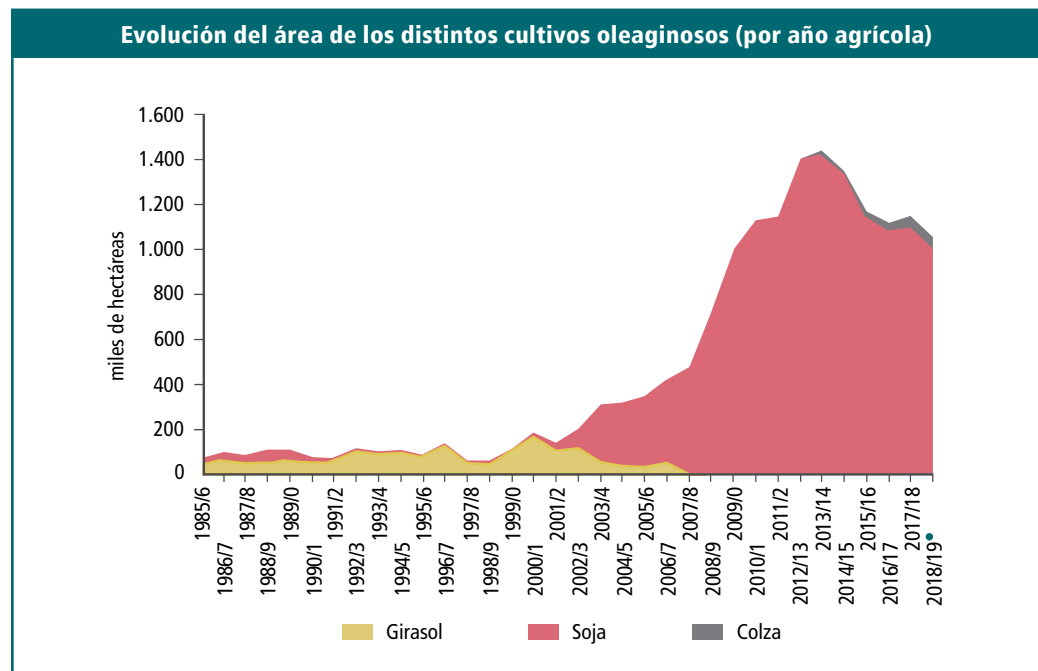
4.2.2. Soja

La soja es el otro producto que ha adquirido una incidencia decisiva en la conformación de la estructura productiva uruguaya en los últimos años.

Al influjo de una creciente demanda de China, y con precios internacionales que superaron durante algunos años los 600 dólares por tonelada, las hectáreas cultivadas y las exportaciones de este producto aumentaron de forma exponencial:⁶⁸

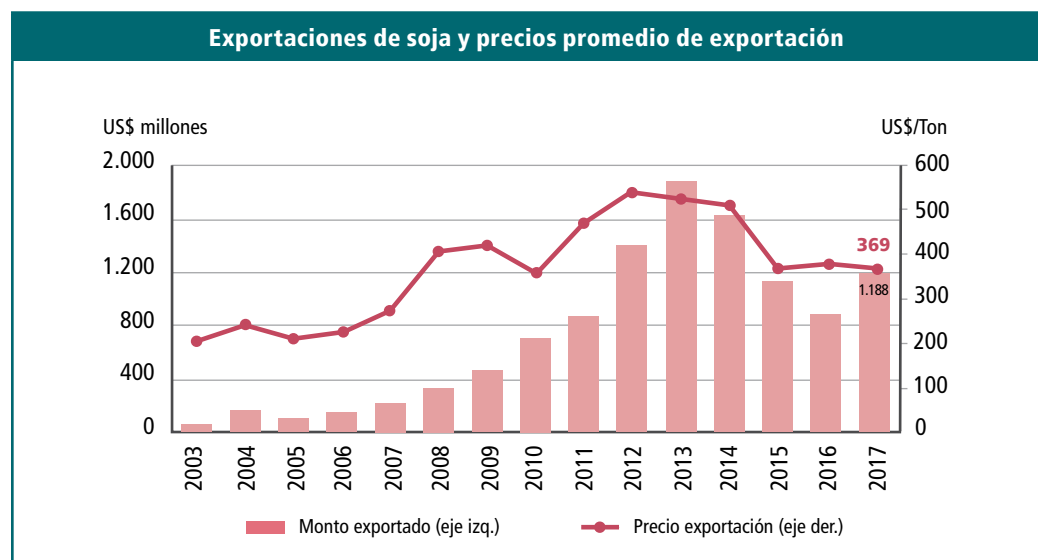
⁶⁷ Sector forestal (Uruguay XXI, 2017c).

⁶⁸ Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas (OPYPA, 2017).



* Proyección.

Fuente: OPYPA con base en datos de DIEA-MGAP.



Fuente: Uruguay XXI en base a DNA.

En la actualidad existen aproximadamente 40 empresas dedicadas al negocio sojero en Uruguay (cinco de ellas representan el 65 % del total exportado por el país):

Principales firmas exportadoras de soja		
Empresa	Volumen exportado	% del total
Cargill Uruguay S.A.	331.000	25 %
LDC Uruguay S.A.	224.163	17 %
Barraca Erro S.A.	226.736	17 %
Nidera Uruguay S.A.	189.497	14 %
CHS Uruguay S.R.L.	65.355	5 %
Garmet S.A.	49.968	4 %
Copagran	38.558	3 %
ADM Uruguay	36.094	3 %
Granicor S.A.	30.792	2 %
Kilafen S.A.	29.923	2 %
Resto	126.140	9 %
Total exportado	1.348.226	100 %

Fuente: *Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas* (Souto y Rava, 2018).

4.2.3. Carne bovina

Otro de los complejos productivos que se fortalecieron durante el período mediante el uso conjunto de políticas de desarrollo productivo de largo plazo y de diversos mecanismos de exoneraciones tributarias ha sido la ganadería, actividad en la que la participación de capitales extranjeros por medio de la compra de frigoríficos se ha incrementado de forma significativa.⁶⁹

Once frigoríficos de origen extranjero controlan actualmente más del 60 % del total de exportaciones del sector.⁷⁰

Dos grupos brasileños (dueños de siete frigoríficos) concentran más del 40 % de la faena de bovinos en Uruguay: Marfrig (la segunda empresa de carne bovina más grande del mundo) y Minerva Foods (la mayor exportadora de ganado en pie de Brasil).

La japonesa NH Foods compró en 2017 el frigorífico más grande instalado actualmente en territorio nacional: Breeders & Packers.

Por su parte, el frigorífico Lorsinal fue adquirido en 2017 por Foresun (grupo chino que también es dueño de Matadero Rosario, Rondatel SA), y recientemente el grupo argentino Pérez Companc adquirió el Frigorífico San Jacinto (Nirea SA).

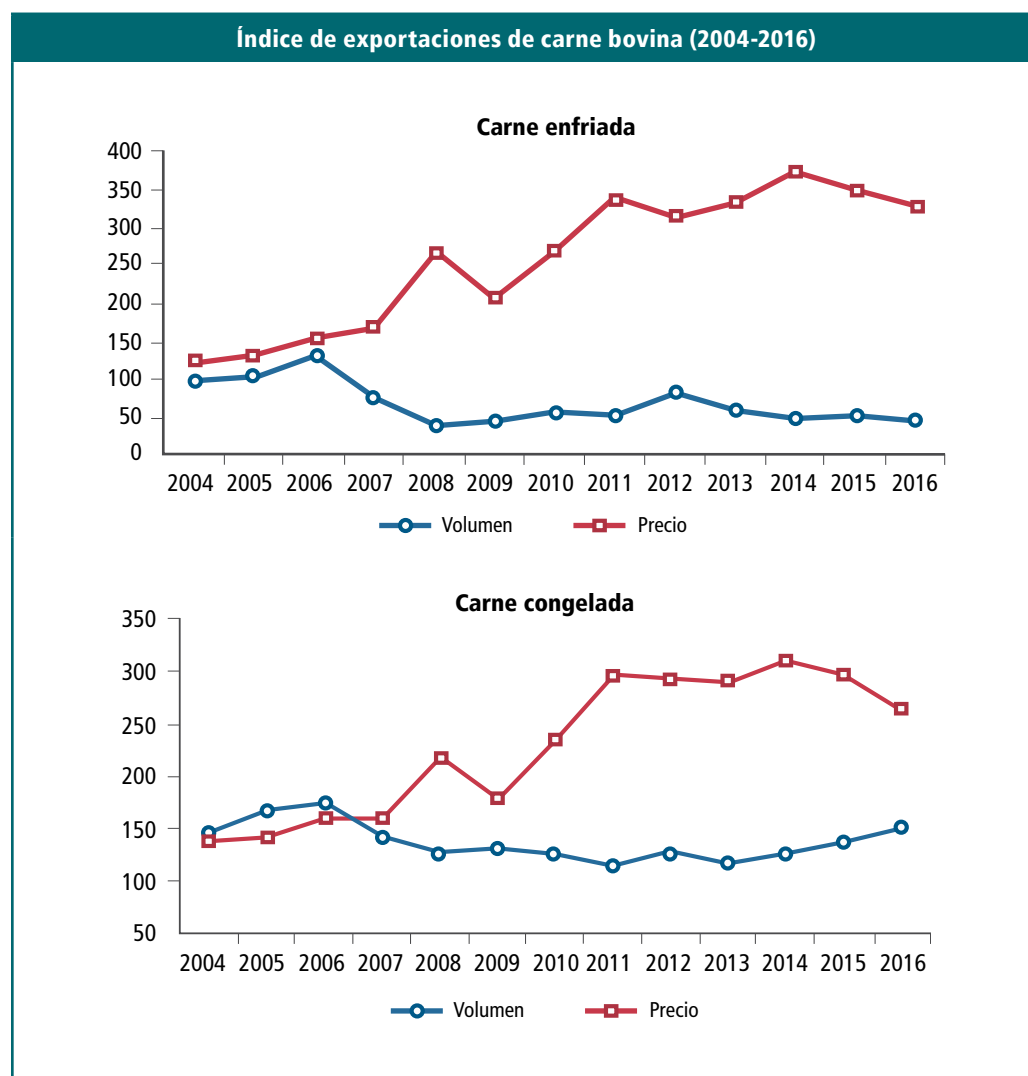
⁶⁹ <http://www6.rel-uita.org/agricultura/industria-frigorifica.htm>

⁷⁰ *Informe estadístico año agrícola julio 2017-junio 2018* (INAC, 2018).

Las Piedras, el frigorífico de capitales uruguayos más grande, controla únicamente el 7 % del total de la faena.

En el desarrollo de este sector en particular, jugaron un papel clave, entre otros factores, la demanda de China, los elevados precios internacionales y la política de trazabilidad.⁷¹

Como resultado, las exportaciones cárnicas registraron un incremento significativo en el período reciente, impulsadas principalmente por un aumento de los precios:⁷²

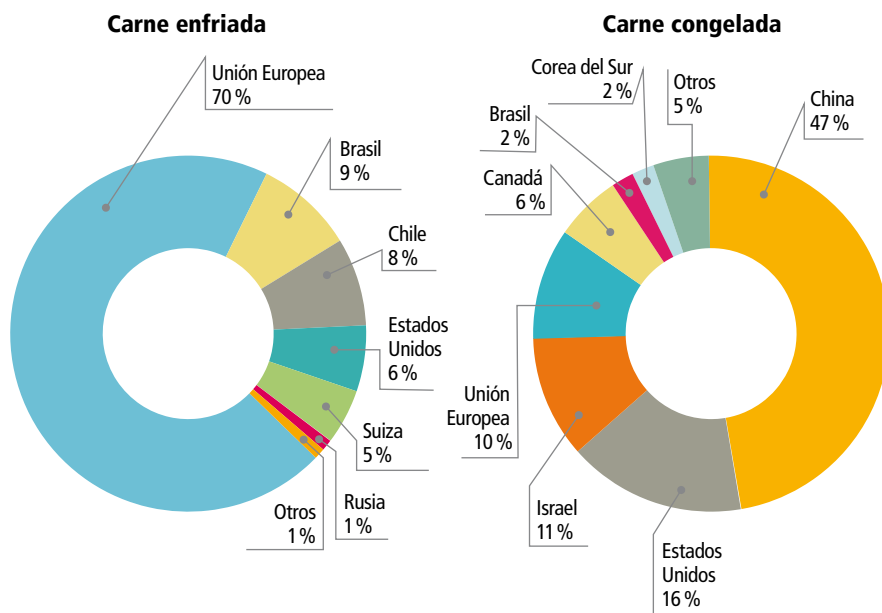


Fuente: Uruguay XXI en base a Dirección Nacional de Aduanas.

⁷¹ Para un análisis de la política de trazabilidad del sector, véase el informe *Redes, innovación y trazabilidad en el sector cárnico uruguayo* (Zurbriggen y Sierra, 2015).

⁷² *Exportaciones de carne bovina de Uruguay al 2016: mercados y condiciones de acceso* (MGAP, 2017).

Exportaciones de carne bovina por destino (2016)



Fuente: Uruguay XXI en base a DNA.

4.2.4. Servicios globales de exportación

A las exportaciones de servicios tradicionales de Uruguay (turismo, por ejemplo), se han sumado recientemente un conjunto de nuevas actividades: servicios de comunicación, de información, de tecnología, de diseño, profesionales y creativos.

En particular, como se señala en el informe *Servicios globales de exportación*, de Uruguay XXI,⁷³ dentro de los servicios no tradicionales se distingue un subgrupo que surge de la decisión de una empresa de deslocalizar una actividad o proceso y transferirlo al extranjero.

Esta práctica es conocida como «*offshoring*» de servicios y explica lo que usualmente se entiende como servicios globales de exportación.

Las razones que llevan a las empresas a tomar este tipo de decisiones son varias: ventajas en la relación costo-beneficio, aprovechamiento de la complementariedad horaria y posibilidad de acceder a nuevos mercados.

De esta forma, buscan reducir costos, liberar recursos en sus países de origen, aumentar su eficiencia e innovación, y aprovechar las diferencias laborales, tributarias y tecnológicas entre los países.

⁷³ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/servicios-globales-de-exportacion/>

El *offshoring* de servicios se puede clasificar, según el tipo de conocimiento aplicado, en tres grandes categorías:

- *Business process services* (BPS): *offshoring* de servicios empresariales, referido a procesos de negocios y administración, incluidos contabilidad, cobranza, pagos de sueldos, facturación, administración de recursos humanos, marketing, entre otros.
- *Information technology services* (ITS): *offshoring* de servicios de tecnologías de la información en dos grandes áreas: *software* y aplicaciones o actividades vinculadas a la infraestructura y al procesamiento de datos.
- *Knowledge process services* (KPS): *offshoring* de procesos intensivos en conocimiento, tales como investigación y desarrollo, servicios de consultoría especializada, análisis de riesgos y crediticios, entre otros.

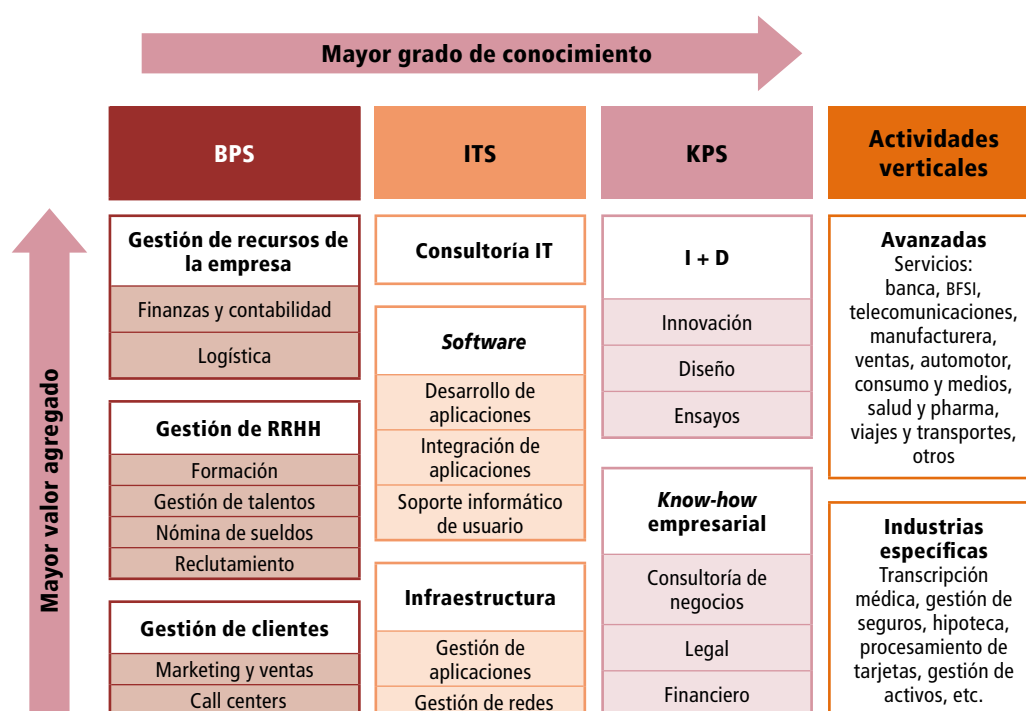
Estas categorías varían según sus requerimientos de calificación de mano de obra.

En general, el segmento BPS, que es el que más ha crecido en Uruguay, si bien emplea a más personal, es menos intensivo en mano de obra calificada.

El sector ITS tiene segmentos de bajos requerimientos de calificación y algunos de muy alta especialización.

En tanto los KPS, que solo se han desarrollado de forma incipiente en el país, son los que requieren personal con más alto nivel de calificación.

Modalidades de los servicios globales de exportación



Se estima que existen actualmente más de 2.000 empresas que exportan servicios globales y generan cerca de 20.000 empleos.

Las exportaciones alcanzaron los 2.854 millones de dólares en 2014 (2.152 millones desde ZF),⁷⁴ y representaron aproximadamente el 5 % del PBI:

Exportaciones de servicios globales desde zonas francas			
	Número de empresas	Empleo	Exportaciones (millones US\$)
Arquitectura e ingeniería*	12	83	33
Servicios financieros y de seguros	95	1.108	468
TIC	56	1.906	180
Servicios de información y comunicación	56	1.906	180
Servicios empresariales (HQ, CSC, BPS, KPS)			
Servicios profesionales, científicos y técnicos*	137	2.917	419
Servicios administrativos y servicios de apoyo	26	2.154	597
Comercio			
Trading	220	1.026	552
Intermediación comercial	124	627	105
Servicios globales desde zonas francas*	670	9.821	2.152
Part. % en el total	32 %	50 %	75 %

Fuente: Área de zonas francas.

* Las cifras de servicios de arquitectura e ingeniería son estimación de Uruguay XXI. Los datos presentados por el Área de Zonas Francas están incluidos dentro de Servicios profesionales, científicos y técnicos.

■ Para el caso del *trading* se incluye sobre el valor correspondiente a los costos (USD 350 millones). De esta forma la cifra es comparable con la estimada para fuera de zona franca.

4.2.5. Energías renovables

La Política Energética 2030, aprobada por el Poder Ejecutivo en 2008 y ratificada por una Comisión Multipartidaria de Energía en el Parlamento en 2010, estableció los lineamientos en el campo de la energía a nivel nacional con una mirada a largo plazo.⁷⁵

Esta política persigue múltiples objetivos: alcanzar la soberanía energética, disminuir costos, activar la industria nacional energética, reducir la dependencia del petróleo y mitigar los efectos contaminantes mediante la reducción de la emisión de gases con efecto invernadero.

En este marco, se ha hecho una fuerte apuesta a la diversificación de la matriz energética y a la incorporación de fuentes autóctonas (en particular energías renovables).⁷⁶

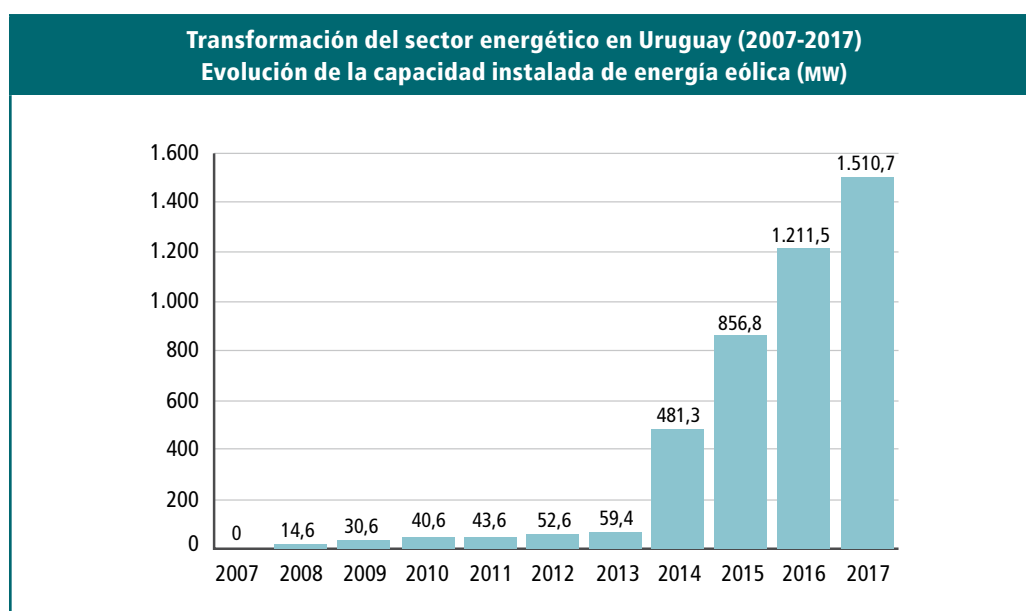
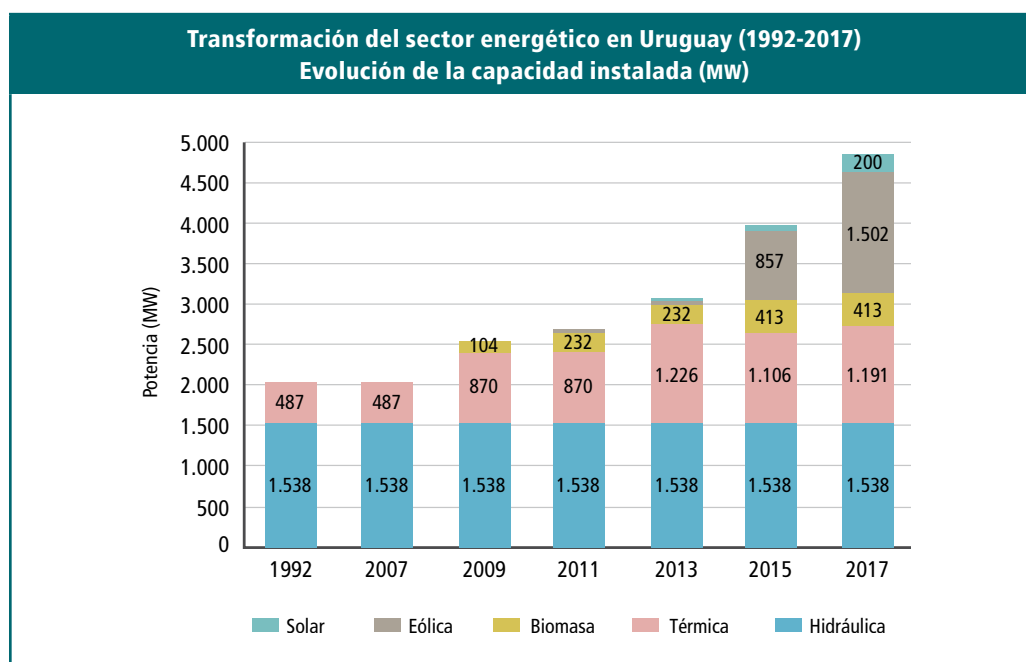
⁷⁴ Al igual que para la soja y la celulosa, las cifras confirman la consolidación de las zonas francas como plataformas de exportación de servicios: 75 % del total de exportaciones de servicios globales y 50 % del empleo.

⁷⁵ <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Energ%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-0b57-43fc-be56-94342af619a0>

⁷⁶ https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160314_uruguay_energia_eolica_am

Como resultado de estas medidas, tanto el gobierno como los actores privados han realizado importantes inversiones en el sector energético: más de 7.000 millones de dólares desde el año 2010.⁷⁷

En particular, se destaca la incorporación de la energía eólica a la red eléctrica, la cual cubrió el 23 % del consumo de electricidad en 2016. En su conjunto, las energías renovables representaron el 97 % del consumo.



⁷⁷ El informe 2016 de la REN 21 ubica a Uruguay en el tercer puesto mundial con relación al nivel de inversiones en energías renovables como porcentaje del PBI (http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2016/06/GSR_2016_KeyFindings_SPANISH.pdf).

De forma adicional a la política de largo plazo reseñada, la Ley de Inversiones tuvo una importancia fundamental en el desarrollo de este sector.

Como puede observarse en los siguientes cuadros, tanto en el período 2005-2015 como durante el año 2016 entre las empresas más beneficiadas por exoneraciones tributarias figuran un importante número de empresas del sector de energías renovables:^{78 79}

Las 30 empresas más beneficiadas		
En el período 2005-2015, estas fueron las 30 empresas más beneficiadas por exoneraciones tributarias, en base a las resoluciones de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (Comap)		
Empresa	Monto (US\$)	Año de aprobación
Lakler S.A. (regasificación y almacenamiento de GNL)	356.632.500	2015
Telefónica Móviles del Uruguay S.A. (Movistar)	340.499.198	2009-2012, 2014
Aguas Leguas S.A. (generación de energía eólica)	285.396.810	2013
UTE	280.292.391	2005-2009
Efice S.A. (fabricación de sustancias químicas básicas)	280.173.386	2009 y 2011
República AFISA	274.111.537	2015
Estancia del Lago S.A. (agroindustria)	196.918.161	2012 y 2015
Alur	177.562.584	2007, 2008, 2013
Interconexión del Sur S.A.	173.319.985	2009
Petrovía Internacional S.A.	161.316.000	2013
Central de generación eólica Libertador	147.469.399	2012
Zona Franca Punta Pereira S.A.	134.529.607	2008 y 2015
Cadonal S.A. (energía eléctrica)	131.799.121	2013
Palmatir S.A. (energía eléctrica)	124.131.829	2012
Polesine S.A. (parque eólico)	118.546.465	2013
Astidey S.A. (energía eléctrica)	114.724.034	2013
Luz de Río S.A. (energía eólica)	112.676.209	2013
Fingano S.A. (generación de energía eólica)	110.480.449	2014
Viento de Pastoral S.A. (generación de energía eléctrica)	110.177.639	2013
Breeders & Packers Uruguay S.A. (frigorífico)	110.045.000	2008
Estrellada S.A. (generación de energía eléctrica)	105.706.802	2013
Bioenergy S.A. (energía eléctrica)	105.582.535	2013
Figalsur S.A. (explotación turística)	105.578.477	2015
Jacinto Solar Farm S.R.L. (explotación de planta solar)	102.065.588	2014
Molino de Rosas S.A. (parque eólico)	101.285.050	2013
Carrasco Nobile S.A. (Hotel Casino Carrasco)	100.891.475	2010 y 2012
Terminal Cuenca del Plata S.A.	100.214.156	2007
Cobra Ingeniería Uruguay S.A.	98.800.000	2014
Rouar S.A. (energía eléctrica)	97.426.704	2014
Los Piques S.A. (producción de madera contrachapada)	92.670.742	2008 y 2009

Fuente: *La Diaria*.

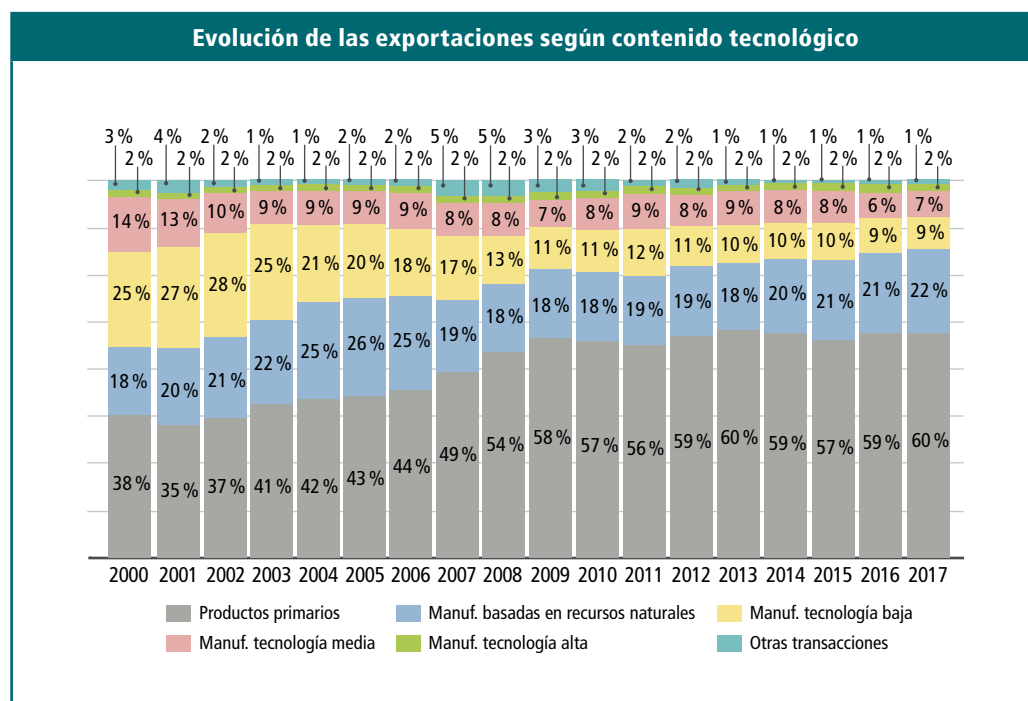
⁷⁸ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/exoneraciones-por-ley-de-inversiones-en-los-gobiernos-del-fa/>

⁷⁹ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/exoneraciones-tributarias-en-2016-beneficiaron-a-una-tabacalera-a-una-afap-privada-y-a-la-empresa-claro/>



En resumen, y a pesar de algunos avances en el sentido de la diversificación productiva, del análisis efectuado anteriormente surge que la inserción de Uruguay en la división internacional del trabajo no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas.

La característica principal de los bienes que exporta el país es que se comercializan sin marcas y a granel. Por ser productos poco procesados, su calidad y características pueden establecerse de forma objetiva, pero se ofrecen en los mercados sin diferenciación cualitativa.⁸⁰



Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA.

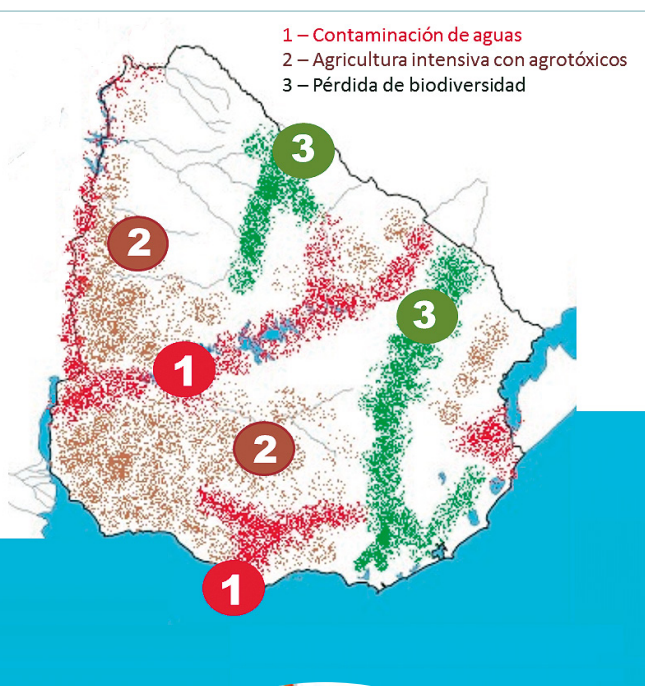
Adicionalmente, una porción cada vez más significativa de los servicios no tradicionales se vende desde ZF, donde no se constatan encadenamientos hacia el resto del tejido productivo, y algunos pocos *traders* terminan facturando por sus servicios cifras cercanas a todo el PBI de la economía uruguaya.⁸¹

4.3. Impacto de las actividades económicas en el medio ambiente

Finalmente, otro aspecto clave a la hora de analizar la reciente transformación productiva de Uruguay es el impacto ambiental provocado por las actividades

⁸⁰ El 85 % de la soja, el 50 % de la carne bovina y el 40 % de la celulosa tienen a China como destino final.

⁸¹ <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Balanza-MBP-6.aspx>



agropecuarias: contaminación de las aguas de sus principales cuencas, erosión de los suelos y pérdida de biodiversidad, entre otros:⁸²

Adicionalmente, el último informe de Naciones Unidas sobre el estado mundial del medio ambiente señala al territorio uruguayo como uno de los lugares que registran mayor alteración de su ambiente natural:⁸³

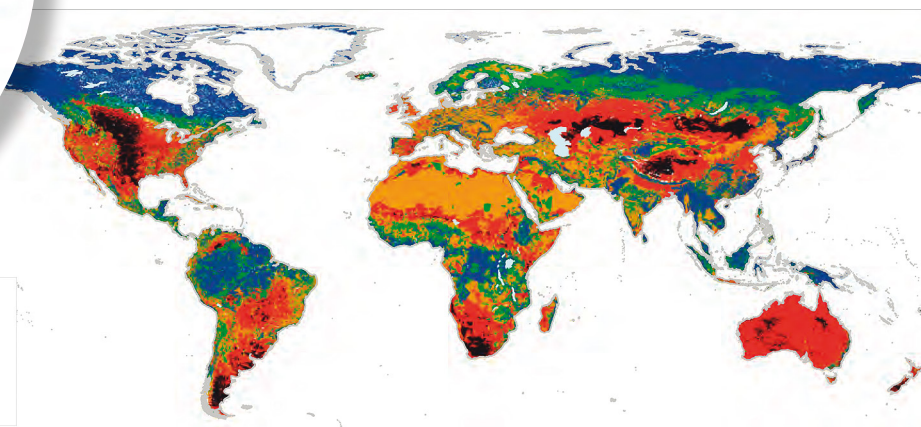
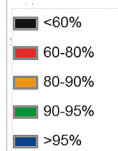
Tomando en cuenta las tendencias reseñadas, el gobierno ha impulsado de forma reciente la discusión pública de un Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible.⁸⁴

En su introducción se señala:

Vivimos un momento histórico crítico. Las actividades humanas están poniendo en peligro la vida como la conocemos. Uruguay no es ajeno a esta situación. El deterioro ambiental afecta a toda la población y en forma más pronunciada a los más vulnerables. Esta situación cuestiona profundamente los patrones y actividades de extracción, producción, consumo y distribución de bienes y servicios en nuestra sociedad. Para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible y justo hacen falta cambios en las actividades sociales y económicas, que involucren desde aspectos tecnológicos y de conocimiento hasta cambios estructurales más profundos.



Alteración de los
ambientes naturales:
indicador de persistencia
de especies originales



El plan contiene objetivos generales y específicos que marcan la dirección de avance. Cada objetivo específico presenta un conjunto de metas a 2030, así como resultados

⁸² http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_303247_1.html

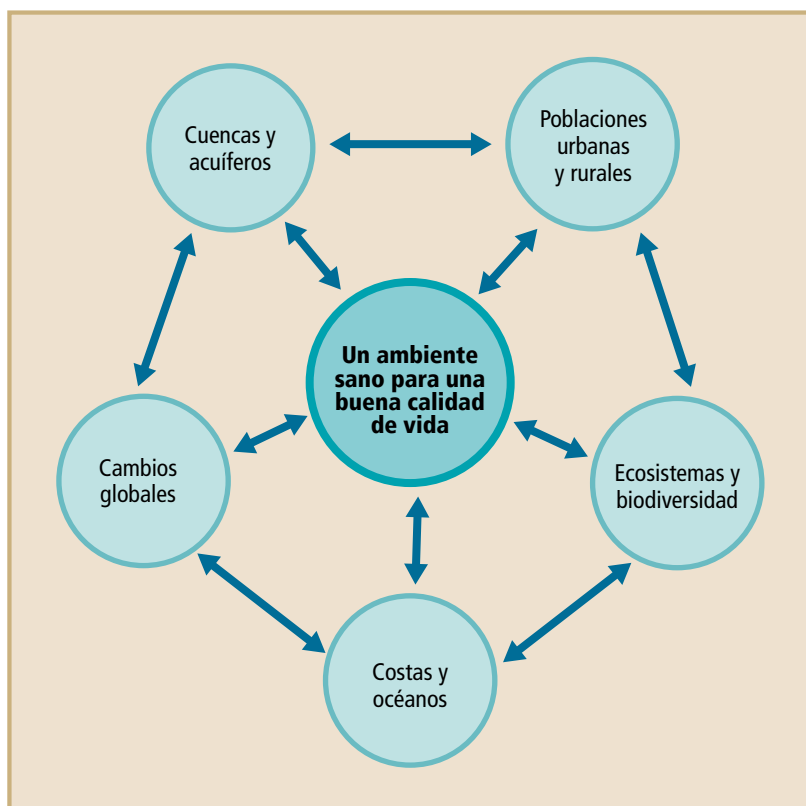
⁸³ *Global Environment Outlook 6* (UN, 2019).

⁸⁴ <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011400-plan-ambiental-nacional-2018-documento-sintesis>

intermedios. Estos resultados plantean los objetivos a abordar en el corto o mediano plazo, y serán evaluados a tres años de la aprobación del instrumento.

Una vez aprobado el plan, se definirán los actores institucionales que llevarán adelante cada una de las metas y sus líneas de acción de acuerdo con el marco institucional y las competencias existentes en la materia.

A su vez, las líneas de acción y los indicadores correspondientes a cada meta serán analizados, evaluados y priorizados de acuerdo a objetivos específicos en diferentes unidades de abordaje, incluyendo cuencas, ecosistemas y paisajes terrestres, costas y áreas marinas; se considera la relación con el ambiente a escala nacional y global:



V. Identificación de áreas, desafíos, riesgos y oportunidades del país para la transformación de la matriz productiva

El análisis de los resultados obtenidos por el país en materia de producción, exportaciones y empleo permite identificar una serie de factores que deberían tenerse en cuenta en la elaboración de una estrategia de desarrollo productivo sustentable de largo plazo.

En primer lugar, la estrategia deberá tener en cuenta las principales tendencias geopolíticas, económicas y sociales a nivel global:⁸⁵

1. Economía globalizada

Creciente clase media; capitalismo de Estado; costosos ajustes a desbalances globales; múltiples nodos financieros; modelos de desarrollo divergentes.

2. Demografía

Poblaciones que crecen, disminuyen y se diversifican al mismo tiempo; *boom* de los pensionistas/jubilados: los desafíos del envejecimiento poblacional; regiones con estructuras poblacionales jóvenes; migración, urbanización; cambios étnicos.

3. Escasez en era de abundancia

Geopolítica de la energía; agua, alimentos; cambio climático.

4. Conflictos potenciales

¿Nuevos conflictos por el acceso a los recursos naturales?

5. ¿Estará el sistema internacional a la altura de los desafíos?

Multipolaridad sin multilateralismo; ¿cuántos sistemas internacionales?; un mundo de redes.

6. Los nuevos jugadores

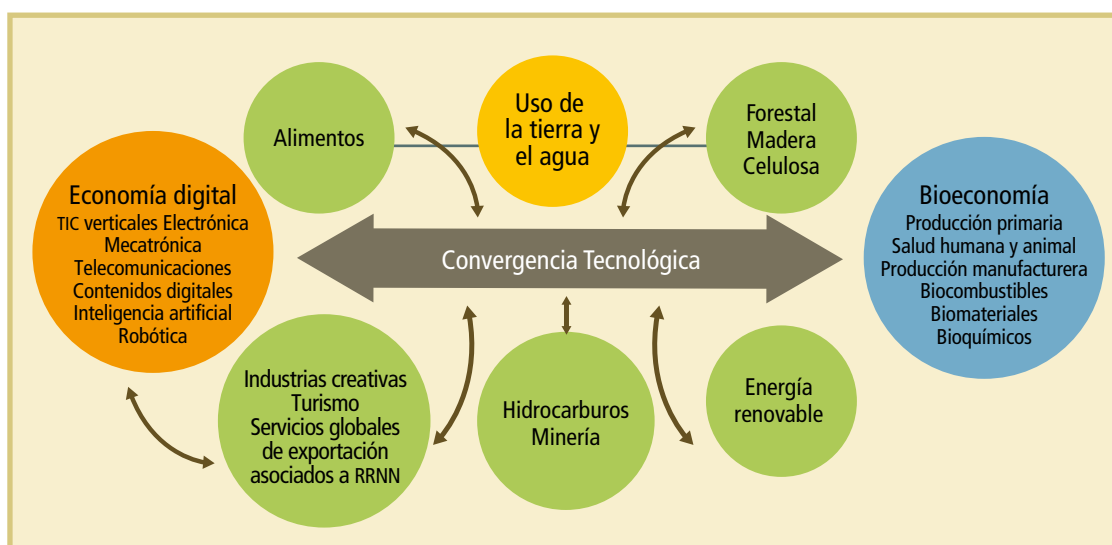
Brasil, Rusia, China e India; escenario global: ¿un mundo más allá de Occidente?

⁸⁵ El mundo al 2030: Más cambio que continuidad: «Global Trends 2025: A Transformed World».

En segundo lugar, y de forma específica, esta estrategia debería incorporar el monitoreo de ciertos factores externos de importancia decisiva para economías pequeñas y abiertas como la uruguaya:⁸⁶

- ▣ precio del petróleo,
- ▣ consumo y demanda de materias primas,
- ▣ tasa de interés de referencia de Estados Unidos,
- ▣ negociaciones comerciales multilaterales (incluso tratados de libre comercio),
- ▣ estrategias corporativas de las empresas multinacionales,
- ▣ reposicionamiento de China⁸⁷ y Estados Unidos en la región,
- ▣ nueva revolución tecnológica (inteligencia artificial, robótica).

En tercer lugar, es necesario jerarquizar la política productiva con un enfoque sectorial, basado en los siguientes complejos productivos:⁸⁸



Fuente: *Uruguay al 2050. Desarrollo productivo e inserción internacional* (Torres, 2016).

Si bien las políticas productivas recientes han buscado mejorar la posición de Uruguay en la división internacional del trabajo, los resultados concretos en términos de conformación de una matriz productiva más sofisticada han sido solo parciales.

Unos pocos sectores productivos articulados e integrados a la lógica y la dinámica de las cadenas globales de valor coexisten con actividades que agregan poco valor y están muy alejadas de la frontera tecnológica internacional.

⁸⁶ Véase también *La provocación del futuro: retos del desarrollo en el Uruguay de hoy* (Caetano, De Armas y Torres, 2015).

⁸⁷ *Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China* (Torres, 2017).

⁸⁸ Véase también *Estrategia Uruguay III Siglo: Aspectos productivos* (Bittencourt, Rodríguez y Torres, 2009a).

Los sectores más dinámicos (comercio y agropecuario) han mostrado mayor competitividad y altas tasas de crecimiento, lo que les ha permitido incrementar su relevancia en el PBI.

Asimismo, algunas manufacturas se han destacado en términos de calificación de la mano de obra y salarios, utilización y desarrollo de tecnología, propensión a la innovación y productividad, así como mayor vinculación con otros sectores.

Sin embargo, estas han perdido competitividad y evidenciado múltiples problemas y rigideces en materia de financiamiento, innovación, infraestructura, articulación productiva y costos de transacción, entre otros.

En una mirada de largo plazo, entonces, los desafíos para Uruguay parecerían estar más vinculados a problemas estructurales (500 años de inserción internacional periférica) que a cuestiones recientes o novedosas (la sustitución de mano de obra provocada por la digitalización de la economía).

Como muestra la revisión de la experiencia reciente de políticas productivas, más allá del éxito de algunas herramientas desplegadas para promover sectores intensivos en conocimiento, los incentivos otorgados por el sector público (exoneraciones fiscales y subsidios), el financiamiento de largo plazo, los tratados de libre comercio y la captación de inversión extranjera directa siguieron priorizando la exportación de bienes y servicios de bajo valor agregado.

Para superar su condición dependiente, Uruguay debería impulsar, de forma coordinada con la región, una ambiciosa política de desarrollo de nuevos complejos productivos y de reconversión de sus sectores más tradicionales basada en los siguientes ejes:

- El desarrollo económico requiere diversificación de la matriz productiva: capacidad de los sectores de generar conocimiento y tecnología y encadenamientos (capacidad de difundirlos al resto del tejido productivo).
- Los patrones de especialización no vienen asociados únicamente a la dotación de recursos naturales y/o factores geográficos.
- La diversificación de la estructura productiva es condición necesaria para el logro de reducciones sostenibles en los niveles de pobreza e indigencia, y para alcanzar mejoras en el patrimonio medioambiental, la distribución del ingreso, el empleo de calidad y las remuneraciones de los trabajadores.

En el diseño de esta estrategia industrial, la pregunta central a responder independientemente del tipo de sector productivo es: ¿cómo agregar valor en la producción de bienes y servicios incrementando la productividad de forma sostenible en el tiempo?

De manera específica, y asociada al cumplimiento de metas concretas en términos de crecimiento, empleo, producción de nuevos bienes y servicios y desarrollo tecnológico, la estrategia productiva que se defina debe orientarse hacia un cambio estructural que permita superar la trampa del ingreso medio (Ohno, 2016).

En definitiva, esta transformación implica en términos concretos: I) el aumento de la productividad a tasas muy superiores al promedio histórico, II) la mejora del patrimonio medioambiental, y III) el fortalecimiento de la equidad.

Y este cambio requiere a su vez de políticas públicas específicas, en al menos dos sentidos: I) promoción de sectores y eslabones productivos intensivos en conocimiento, generadores de nuevas ventajas competitivas, y II) promoción de sectores y eslabones productivos basados en las ventajas comparativas tradicionales.

Estas políticas deben tener en cuenta que las diferentes actividades económicas no son homogéneas en materia de generación de capacidades de investigación, innovación, desarrollo tecnológico, y de posibilidades de expansión de la productividad.

En efecto, una característica fundamental de los diversos eslabones productivos es que representan receptores diferenciados del ingreso a nivel global: el progreso técnico, la productividad, las rentas, el crecimiento y el desarrollo que puedan alcanzarse dependerán en definitiva del posicionamiento estratégico que el país alcance en cada uno de estos eslabones.

Las políticas y herramientas conducentes a un cambio estructural no podrán por otra parte ser abordadas al margen de las condicionantes que impone el sistema global de producción.

En efecto, la política de desarrollo productivo comprende un rango muy diverso de herramientas horizontales y sectoriales, cuyo objetivo es:

- I) promover la transición hacia cadenas de valor y roles en esas cadenas caracterizadas por mayores niveles de valor agregado;
- II) mejorar el poder de negociación para la apropiación de dicho valor agregado;
- III) generar mayores niveles de productividad sistémica, que provean trabajo de mejor calidad e impliquen mayor aplicación de tecnología y conocimiento, a partir de un comportamiento dinámico en los mercados mundiales.

En ese sentido, ya sean eslabones industriales, de recursos naturales o de servicios, las políticas estarán orientadas tanto hacia las cadenas de valor existentes en las que el país tiene ventajas de dotación como hacia la creación de cadenas en las que se puedan generar nuevas ventajas competitivas.

En definitiva, una estrategia de desarrollo requiere de un fuerte alineamiento de las políticas productivas, económicas y sociales, y de un nuevo pacto fiscal que incremente el gasto destinado a educación, salud y vivienda.

Estas dimensiones, junto a una mejor distribución del ingreso primario y secundario, determinan los fundamentos del capital social necesario para el desarrollo.

Los lineamientos generales que se presentan a continuación deberían conducir a una nueva estrategia de desarrollo productivo enfocada en: 1) productos sostenibles y de alto valor agregado en los grandes sectores agropecuarios, 2) fomento de la agroecología, 3) desarrollo de la industria y de los servicios vinculados a la

economía del conocimiento, y 4) reconversión integral de sectores productivos tradicionales intensivos en empleo.

Esta estrategia requiere de un nuevo énfasis en las políticas verticales (sectoriales, industriales), de un rediseño institucional y de una fuerte inversión en materia de recursos humanos y financieros.

En síntesis, algunos elementos orientadores de esta estrategia podrían incluir:

5.1. Jerarquización de las políticas sectoriales: agro, manufacturas y servicios

En el año 2008, con el objetivo de consolidar el proceso de crecimiento económico con justicia social iniciado durante el primer gobierno del Frente Amplio, se crea el Gabinete Productivo.

Comienza así un importante trabajo de coordinación interministerial que desemboca en una primera definición de políticas sectoriales (para 13 cadenas de valor), contenida en los informes Cadenas de Valor I y II, y Medidas para el Desarrollo de las Cadenas de Valor.

Se iniciaba además, de forma simultánea, un debate sobre las consecuencias que el elevado número de herramientas generadas en el país en los últimos años (y su consecuente fragmentación y superposición) podía tener sobre el impacto esperado y observado de cada uno de los programas.

Estos avances institucionales de cara a la consolidación de una nueva matriz productiva han generado dos situaciones encontradas: por una parte, el reconocimiento a la formidable trayectoria en esta materia recorrida en los últimos años, y por otra parte, la inquietud con respecto a la coexistencia de una fragmentada institucionalidad que dificulte un alineamiento de objetivos de política enmarcados en una Estrategia Nacional de Desarrollo.

En el año 2010, la propuesta de conformación de los Consejos Sectoriales (ámbitos tripartitos de coordinación entre gobierno, trabajadores y empresarios) para la definición de políticas sectoriales se enmarca en la búsqueda de mejoras en la coordinación de responsabilidades entre los sectores público y privado (con definición de metas, herramientas, indicadores y presupuesto en base a objetivos que permitan evaluar los resultados alcanzados).

Los Consejos Sectoriales se constituían así en una herramienta clave en la definición del Uruguay Productivo, al dotar de un significado coherente, en un mismo plan estratégico, al conjunto de programas ya existentes.

En este sentido se buscaba proyectar y pensar una estrategia productiva que se moviera desde la creación de nuevos organismos para atender diferentes aspectos relativos al desarrollo productivo hacia el ordenamiento de las instituciones ya existen-

tes con una nueva lógica, con un Gabinete Productivo enfocado más en la definición de políticas de desarrollo industrial en base a objetivos de mediano y largo plazo por sector (y cadenas de valor) que en la superación de restricciones, cuellos de botella y fallas de mercado.

A mediados de abril de 2012, los Consejos Sectoriales conformados incluyen, en diferentes etapas de avance, a las siguientes cadenas de valor: automotriz, biotecnología, electrónica, energías renovables, farmacéutica, forestal-madera-muebles, metalmecánica, minería, naval y vestimenta.

La metodología de implementación se inició con la sistematización de los análisis contenidos en los documentos I) Cadenas de Valor del Gabinete Productivo, II) Directivas de la Estrategia Industrial y III) Ejercicio de prospectiva de la economía uruguaya al 2030, y culminó en la elaboración de planes industriales para el período 2010-2015 que definen objetivos, metas, organismos responsables de la implementación de las medidas, asignación de recursos e indicadores para la evaluación y el seguimiento.

Durante los últimos tres años, y a pesar de un nuevo intento de coordinación en materia de políticas productivas (Transforma Uruguay),⁸⁹ los resultados en materia de sofisticación de la matriz productiva aún son irrelevantes para el cambio estructural requerido, de acuerdo a la definición dada en este trabajo.

La nueva estrategia de desarrollo productivo deberá entonces volver sobre el énfasis dado a las políticas sectoriales (iniciado con el Gabinete Productivo), seleccionar algunos sectores estratégicos para el empleo y el crecimiento de largo plazo, y jerarquizarlos tanto en materia de presupuesto como de marcos normativos y asignación de recursos humanos.

5.2. Negociación de la inversión extranjera directa: tecnología y soberanía

Entre los factores que hacen a la mejora de la calidad de la producción de bienes y servicios, la negociación de la inversión extranjera directa (IED) es uno de los aspectos más relevantes.

En estos últimos años, y desde la negociación de la primera *megainversión* (empresa Botnia), el país ha iniciado un proceso de aprendizaje que se ha traducido en una segunda inversión en el sector de la celulosa (Montes del Plata [MDP]), que incluye un programa de desarrollo de proveedores nacionales y un componente de capacitación de mano de obra nacional.

⁸⁹ <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/>

Como resultado de estas negociaciones se ha logrado, entre otras cosas, la fabricación de tres barcazas para la empresa multinacional en territorio uruguayo. Se reconoce así la relevancia de coordinar acciones orientadas a la identificación de capacidades locales existentes y al establecimiento de un programa de desarrollo de proveedores nacionales.









En este proceso, Uruguay apoyó la identificación de empresas nacionales y locales y la promoción de actividades tendientes al desarrollo de pequeñas y medianas empresas en las áreas conexas con la actividad del proyecto, principalmente en las áreas de giro forestal, mantenimiento fabril y logística.

Por su parte, MDP puso a disposición la información relativa a insumos y servicios necesarios para las distintas etapas del proyecto, lo que permitió establecer la disponibilidad de empresas proveedoras existentes, así como los plazos y necesidades de mejora en aspectos tecnológicos y de gestión.

El Programa de Desarrollo de Proveedores Nacionales se centró en las siguientes áreas productivas: industria metalúrgica; fabricantes de artículos eléctricos y electrónicos; pinturas y afines; industria de la madera; industria química; industria del plástico; industria naval; tecnologías de la información y comunicaciones; servicios generales, de mantenimiento, de ingeniería y consultoría, y de construcción y montaje.

Sin embargo, y teniendo en cuenta la nueva inversión programada por UPM (estimada en 4.000 millones de dólares), aún queda un largo camino por recorrer para consolidar una IED que genere encadenamientos en industrias y servicios de base y que agregue valor en la cadena forestal-celulosa y en otros emprendimientos que se instalen en el país.

A modo de ejemplo, el análisis de los principales rubros de negocios de UPM podría servir de orientación para identificar las áreas con mayor potencial de valor agregado y crecimiento:

UPM today						
 The Biofore Company UPM						
						
UPM BIOREFINING	UPM ENERGY	UPM RAFLATAC	UPM SPECIALTY PAPERS	UPM PAPER ENA	UPM PLYWOOD	UPM BIOCOMPOSITES
Pulp Plantations Biofuels Sawmills Wood Sourcing and Forestry	Hydro-, nuclear- and condensing power (incl. shares in energy companies) Electricity production and trading Optimisation services	Label materials for product and information labelling	Fine and specialty papers in China and APAC Labelling material globally Packaging papers mainly in Europe	Extensive product range of graphic papers for advertising and publishing as well as home and office uses	Wisa® Plywood and veneer products UPM Grada® wood material	UPM ProFi UPM Forni UPM BIOCHEMICALS Biochemicals Biomedical products Lignin products

En todo caso, y más allá de esta agenda de negociación estratégica de IED aún pendiente, es conveniente recordar algunos *mitos* de la IED:⁹⁰

- a) La IED crea nuevas empresas, ganancias o expansión de los mercados y estimula nueva investigación y desarrollo de la «capacidad» tecnológica local. De hecho, la mayoría de la IED va dirigida a comprar empresas públicas con beneficios privatizadas y empresas privadas, adquiere mercados existentes y vende o alquila tecnología diseñada y desarrollada en la «oficina de la casa». Desde finales de los años 80, más de la mitad de la IED en América Latina se dirigió a la compra de empresas existentes, normalmente por debajo de su valoración en el mercado. En lugar de complementar el capital local público o privado, la IED «empuja afuera» al capital local y a la iniciativa pública y mina los centros de investigación tecnológica emergentes. La experiencia con la IED y las transferencias tecnológicas es principalmente negativa: más del 80 % de la investigación y desarrollo (I+D) se lleva a cabo en la oficina central. La «transferencia de tecnología» es el alquiler o venta de técnicas desarrolladas en otra parte, en lugar del diseño local. Las multinacionales normalmente cobran el exceso subsidiario de los derechos de patente, los costes de dirección en ganancias artificiales o más bajas y tasas a los gobiernos locales.
- b) La IED aumenta la competitividad de exportación de la industria y estimula la economía local por la vía de las compras y ventas secundarias y terciarias. En realidad la IED acapara lucrativos recursos minerales y los exporta con poco o ningún valor añadido. La mayoría de los minerales se convierten en artículos semiacabados o acabados —procesados, refinados, fabricados— en los países de la casa o en otra parte, donde crea trabajos, economías diversificadas y oficios.
- c) Los inversores extranjeros proporcionan rentas mediante impuestos para sostener la tesorería local y fortalecer la moneda a fin de financiar las importaciones. El impacto de las corporaciones multinacionales en la balanza de pagos, a la larga, es negativo. Por ejemplo, la mayoría de las plantas de ensamblaje en las zonas de exportación importan todas sus entradas, maquinaria, diseño y tecnología, y exportan el producto semiacabado o acabado.

5.3. Integración productiva: Mercosur y agendas bilaterales

Uruguay debería profundizar los aspectos estratégicos de su agenda externa vinculados a la profundización de los lazos con los países vecinos (infraestructura: carreteras, ferrocarril, hidrovía; energía, y renovación de acuerdos comerciales y de cooperación en las áreas de ciencia y tecnología).

⁹⁰ <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/213/45731.html>

El incremento en los volúmenes de comercio entre los países no es suficiente para avanzar en un proceso de integración genuina. Existe una agenda de integración productiva pendiente en diversos sectores no basados en ventajas comparativas asociadas a la mano de obra barata o al factor productivo tierra, en los que sí ha existido un fuerte dinamismo.

5.4. Compras estatales y reserva de mercado pymes⁹¹

En los últimos cuatro años se han concretado distintos avances normativos en lo que refiere al impulso de la herramienta de compras públicas como motor de desarrollo de las pymes nacionales.

En 2008 se crea el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, y la Ley 18.834 de la Rendición de Cuentas de 2010 incluye en sus artículos 13 a 57 diversos cambios a la normativa de compras públicas.

En el mismo sentido, en diciembre de 2010 se aprobó el Decreto 371/010, que reglamenta el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Las principales reformas en el sistema de compras estatales (CE) en Uruguay se han centrado en los aspectos de: I) planificación e información, II) normativa e incentivos y III) diseño de programas y contratos. Los cambios al sistema de CE se han orientado a la búsqueda de un creciente pragmatismo en su diseño y aplicación, buscando la flexibilidad y adaptabilidad a diferentes empresas (grandes y pequeñas) y tipos de bienes y servicios demandados.

La planificación e información exigen un trabajo prospectivo de anticipación a las futuras necesidades de compras en los organismos del Estado, para lo cual resulta clave contar con información actualizada y construir indicadores que permitan medir y comparar resultados (mecanismos de evaluación) a partir de armonizar y mejorar la transparencia en los procedimientos.

El diseño de programas y contratos involucra aspectos como el desarrollo de un programa de proveedores para empresas públicas⁹² que incluya, entre otros, gestión de cadenas de abastecimiento, optimización de costos industriales, programas de calidad y contratos de desarrollo de largo plazo (por ejemplo, en el sector farmacéutico, acuerdos con laboratorios nacionales para la promoción de la producción y el empleo).

⁹¹ Véase también *Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay* (Reig y Torres, 2009).

⁹² Para un análisis del rol estratégico de las empresas públicas en el caso uruguayo, véase *Reorienting Development: State-owned Enterprises in Latin America and the World* (Chávez y Torres, 2014).

5.5. Banca nacional de desarrollo: financiamiento para el desarrollo productivo

En Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) ha desempeñado desde su fundación en 1952 un papel clave en el fomento de la expansión de la industria y la infraestructura del país, llegando a cubrir el apoyo a la exportación, a la innovación tecnológica, al desarrollo sostenible y la modernización de la gestión pública.

En Uruguay, la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo (FONDES) constituye, desde la perspectiva del fomento a la autogestión, el cooperativismo y el financiamiento al desarrollo productivo, un primer paso hacia el apalancamiento e impulso a sectores intensivos en conocimiento y proyectos productivos de contenido social.

Los objetivos prioritarios de este fondo son dar asistencia y soporte financiero a proyectos que, siendo viables y sustentables, sean definidos de interés por el Gabinete Productivo, en particular aquellos que por el tipo de producto o actividad aporten a la comunidad, fundamentalmente los que incrementen la productividad de los factores de la empresa.

Se prioriza el apoyo a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión, en los que se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo en el mismo núcleo de personas, con especial atención a la reinversión de las utilidades con la finalidad de incrementar la productividad y favorecer la sustentabilidad.

Debería en este sentido ampliarse esta banca de desarrollo para abarcar a todo el sector productivo y, particularmente siguiendo la experiencia del BNDES, apoyar a los 10 complejos productivos estratégicos mencionados anteriormente.

A modo de síntesis, en el siguiente cuadro se resumen algunas herramientas que deberían emplearse para la promoción de dichos sectores:⁹³

Objective	Policy measure
(1) Legal and policy framework	Provision of necessary laws and regulations
	Designation or creation of lead ministry/agency for priority policy
	Inter-ministerial coordination mechanism
	Effective public-private partnership (PPP)
	Policy structure consisting of vision, roadmap and action plan
	Monitoring and evaluation mechanism
	National standards for quality, safety, skills, environment, etc.
	Framework for technology transfer and intellectual property rights
	Industrial statistics and database
	Strategic mobilization of international cooperation

⁹³ Japanese and East Asian Development Experience and Africa (Ohno, 2011).

Objective	Policy measure
(2) Industrial human resource (education and training)	Technology and engineering universities and institutes
	Polytechnics and industrial colleges
	Technical support in specialized skills for engineers
	Technical and vocational training for new and/or current workers
	Subsidies and incentives for worker training
	Skill certification, competition, and awards
(3) Enterprise capability (management and technology)	Introduction of kaizen or productivity tools (5S, QC circles, elimination of muri and muda, suggestion box, just-in-time system, etc.)
	Benchmarking, business process re-engineering, and other management tools
	Management or technical advisory service (by visiting consultants, short-term)
	Enterprise diagnostic and advisory system (institutionalized shindan or technical extension services)
	Short-term courses and tours for entrepreneurs and managers
	Quality standards and certification, testing services and centers
	Awards and recognition for business excellence, productivity, competitiveness
	Subsidies & incentives for upgrading management, technology, marketing, ITC...
(4) Finance	Development financial institutions
	Subsidized commercial bank loans for targeted firms (two-step loans)
	Special loans and grants for priority products and activities
	Credit guarantee system
	Equipment leasing
	Enterprise credit information system
	Linking loans with enterprise diagnostic and advisory system (see (3) above)
(5) FDI attraction	Clear announcement of preferred investors, sectors, regions, etc.
	Effective investor information package and website
	Investment promotion seminars, missions and offices abroad
	Provision of high-quality infrastructure services (power, transport, land, water, waste water and solid waste treatment, etc)
	One-stop investor support service (both before and after investment)
	Development and management of industrial estates including EPZs, SEZs and special zones for priority sectors, high-tech firms, etc.
	Rental factories for local and/or foreign SMEs
	Support for labor recruitment, matching, houseing, commuting, healthcare, etc.
(6) Marketing and business linkage	Negotiation and provision of special incentives for attracting targeted anchor firms
	Support for domestic and export market development
	Trade fairs and reverse trade fairs
	Enterprise database (SMEs, supporting industries, sectoral)
	Incentives and subsidies for FDI-local firm linkage and technology transfer
	Official promotion/intermediation of subcontracting
(7) Innovation	Establishment and strengthening of industry/business associations and local firm networks
	Business start-up support
	Support for R&D, branding, patenting
	Business incubation centers
	Venture capital market
	Innovation clusters among industry, research institutes and government
	Incentives/subsidies for designated activities and products

Referencias bibliográficas

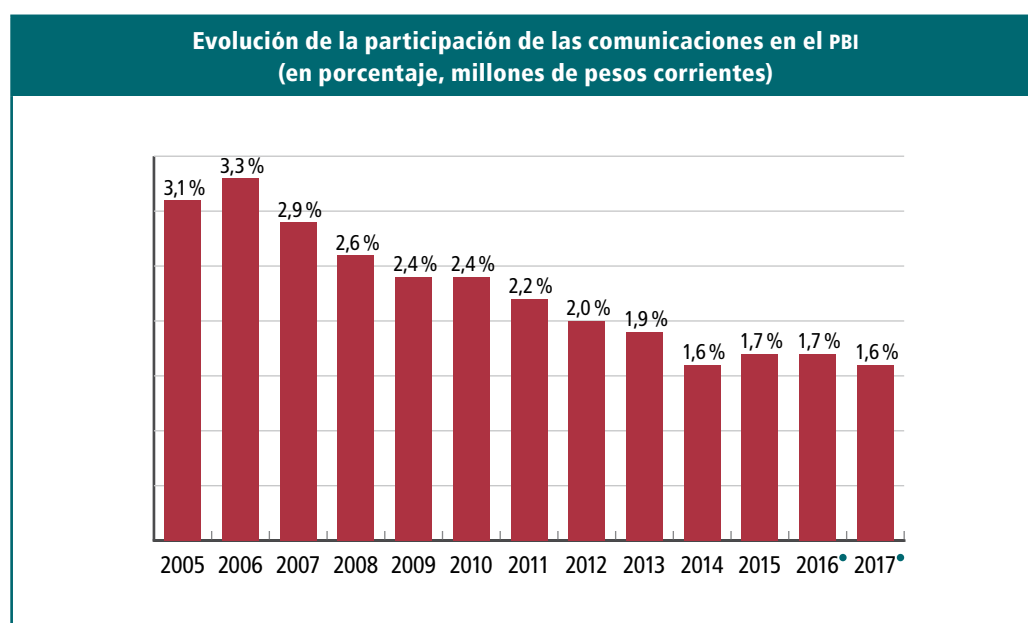
- AMARANTE *et al.* (2014). *Desigualdad e informalidad en Uruguay*.
- ARAYA Y FERRER (2015). *Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo. Un análisis comparativo a partir de las encuestas nacionales de adolescencia y juventud / 1990-2008-2013*.
- ARNABAL *et al.* (2011). *Una revisión del desempeño de la industria uruguaya entre 1930 y 1959*.
- BBVA (mayo 2018). *Uruguay Economic Outlook*.
- BERTINO *et al.* (2001). *El cambio estructural a través de los sectores*.
- BÉRTOLA *et al.* (2014). *El ciclo económico de Uruguay 1998-2012*.
- BERTONI y TAJAM (2005). *Historia económica del Uruguay. Tomo III: La economía del batllismo y de los años veinte*.
- BITTENCOURT, RODRÍGUEZ y TORRES (2009a). *Estrategia Uruguay III Siglo: Aspectos productivos*. Montevideo: Zonalibro.
- BITTENCOURT, RODRÍGUEZ y TORRES (2009b). *Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay*. Montevideo: Zonalibro.
- CAETANO, DE ARMAS y TORRES (2015). *La provocación del futuro: retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Planeta.
- CED (2018). *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo*.
- CEPAL (2016). *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo*.
- CHÁVEZ y TORRES (2014). *Reorienting Development: State-owned Enterprises in Latin America and the World*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- CIU (2018a). *Comercio exterior de bienes de Uruguay*.
- CIU (2018b). *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay*.
- DE LOS SANTOS y SALVADOR (2019). *La igualdad de género como factor clave para el desarrollo*.
- DELOITTE (2018). *El mercado de trabajo en tiempos de una nueva ronda de negociación salarial*.
- GUDYNAS (2018). *Ecología de urgencia*.
- HWANG (2015). *The new corporate migration: tax diversion through inversion*.
- INAC (2018). *Informe estadístico año agrícola julio 2017-junio 2018*.
- LIMA-TOIVANEN (2012). *The South American Pulp and Paper Industry: The Cases Brazil, Chile, and Uruguay*.
- MGAP (2017). *Exportaciones de carne bovina de Uruguay al 2016: mercados y condiciones de acceso*.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*.
- OHNO (2011). *Japanese and East Asian Development Experience and Africa*.
- OIT (2018). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay*.
- OPYPA (2017). *Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas*.

- PITTALUGA y TORRES (2012). *Plan Industrial Fase I: Automotriz, Biotecnología, Farmacéutico, Forestal-Madera y Naval*. Montevideo: Gabinete Productivo de la República Oriental del Uruguay.
- PITTALUGA y TORRES (2013). *Plan Industrial Fase II: Audiovisual, Diseño, Oleaginosos y Olívicola*. Montevideo: Gabinete Productivo de la República Oriental del Uruguay.
- PNUD (2014a). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*.
- PNUD (2014b). *Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos*.
- REIG y TORRES (2009). Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay. *Cuaderno de Economía* 4, 149-166.
- SOUTO y RAVA (2018). *Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas*.
- TORRES y LEE (agosto 2018). Política industrial y cambio estructural en América Latina y el Caribe. *Estado y Comunes*, 7.
- TORRES (2016). *Uruguay al 2050. Desarrollo productivo e inserción internacional*. Documento de Trabajo, Fesur.
- TORRES (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. *Estado y Comunes*, 4, 199-215.
- TORRES (2017). Primarización productiva, empleo precario y automatización en América Latina. En C. CALVO, H. SHIKIYA y D. MONTEALEGRE (eds.), *Ética y economía la relación dañada: aportes camino al G-20 en el marco de la agenda 2030*. Geneva: Globethics Focus 43, 121-137.
- TORRES (junio 2018). Política industrial e integración regional: un análisis de la experiencia reciente del sector automotriz en el caso uruguayo. *Voces en el Fénix*, 69, año 8, 134-141.
- TORRES (2020). *Industrialization in Latin America: a Critical Review (Forthcoming in The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development)*. Oxford University Press.
- UDELAR (2012). Material bibliográfico del curso de Economía, bloque Economía de América Latina y Uruguay. Facultad de Ingeniería.
- UN (2019). *Global Environment Outlook* 6.
- UNCTAD (2015). *Informe sobre las inversiones en el mundo*.
- URUGUAY XXI (2017a). *Inversión extranjera directa: oportunidades de inversión*.
- URUGUAY XXI (2017b). *Oportunidades de inversión: inversión extranjera directa*.
- URUGUAY XXI (2017c). *Sector forestal*.
- URUGUAY XXI (2017d). *Servicios globales de exportación*.
- URUGUAY XXI (2018). *Exportaciones de bienes desde zonas francas*.
- YAFFÉ (1998). *Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933*.
- YAFFÉ (2001). *El intervencionismo batllista: estatismo y regulación en Uruguay*.
- ZURBRIGGEN y SIERRA (2015). *Redes, innovación y trazabilidad en el sector cárnico uruguayo*.

Anexo

Análisis de la medición del sector telecomunicaciones en Uruguay

A partir de la revisión de las cifras de crecimiento del sector telecomunicaciones (el rubro de mayor peso dentro de la rama *comunicaciones*),⁹⁴ se observa que el aumento de su participación en términos constantes no se condice con la evolución de su participación en términos reales:⁹⁵



* Datos preliminares.

Fuente: BCU.

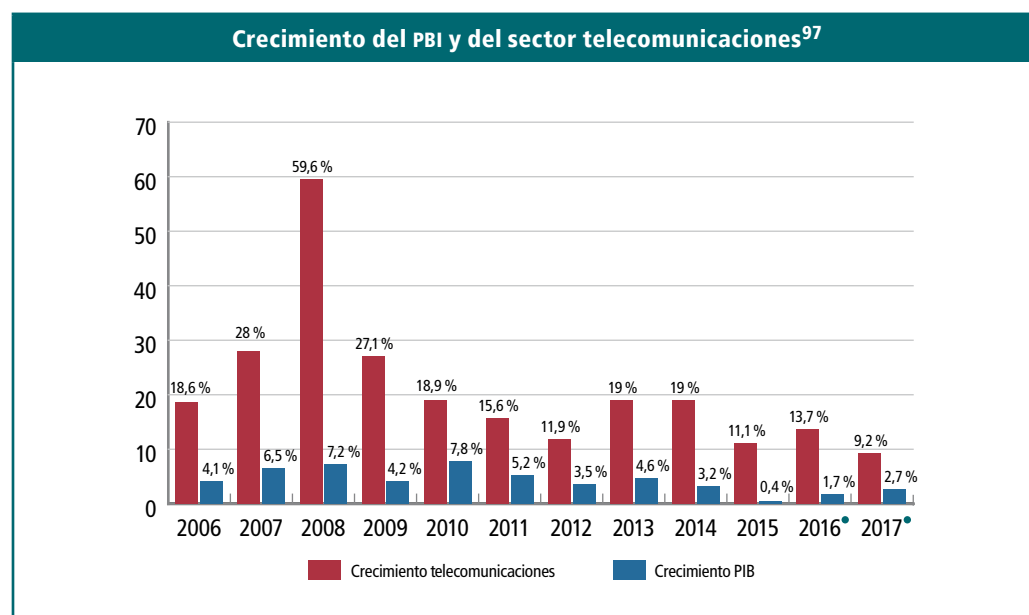
Por lo tanto, se vuelven necesarios algunos comentarios adicionales con respecto a ese 18 % de participación de las *comunicaciones* en el PBI de la economía uruguaya.

En primer lugar, se destaca el hecho de que es en gran medida por el crecimiento de este sector que el país ha obtenido tasas de crecimiento positivas durante los últimos cinco años:⁹⁶

⁹⁴ <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/senal-cautela-dato-pib.html>

⁹⁵ *Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay* (URSEC, 2017).

⁹⁶ <https://www.elpais.com.uy/informacion/telecomunicaciones-explica-terceras-partes-crecimiento-economia-tercera-parte-ute.html>



* Datos preliminares.

Fuente: BCU.

De esta forma, y excepción hecha del dinamismo registrado por este sector, el resto de la economía uruguaya se encontraría virtualmente estancada desde el año 2015.⁹⁸

Se vuelve entonces necesario conocer la metodología empleada por el Banco Central del Uruguay (BCU) en la construcción del indicador que mide la evolución de dicha actividad.

El manual *Revisión integral de las cuentas nacionales 1997-2008* especifica que las *telecomunicaciones* incluyen los siguientes servicios: la telefonía fija, la telefonía móvil, la transmisión de datos y los servicios de televisión por cable.

La estimación de estos servicios se basa por su parte en: I) los ingresos deflactados por su tarifa correspondiente, II) los minutos en el aire de cada una de las empresas que proveen el servicio de telefonía móvil, III) la cantidad de servicios instalados para transmisión de datos, y IV) la cantidad de abonados del total del país de televisión por cable.⁹⁹

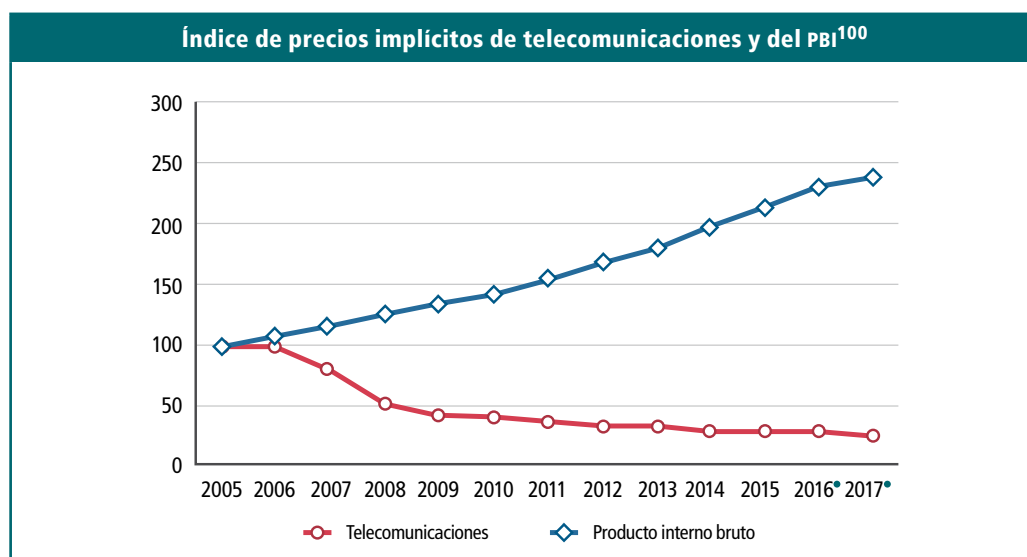
En este aspecto en particular, deben señalarse dos temas de importancia:

- A diferencia de lo ocurrido con el resto de las actividades del país, los precios promedio de estos servicios se redujeron drásticamente entre 2005 y 2017.
- En términos relativos entonces, los precios de las *comunicaciones* se redujeron prácticamente a la décima parte del promedio de todos los precios de la economía:

⁹⁷ *Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay* (URSEC, 2017).

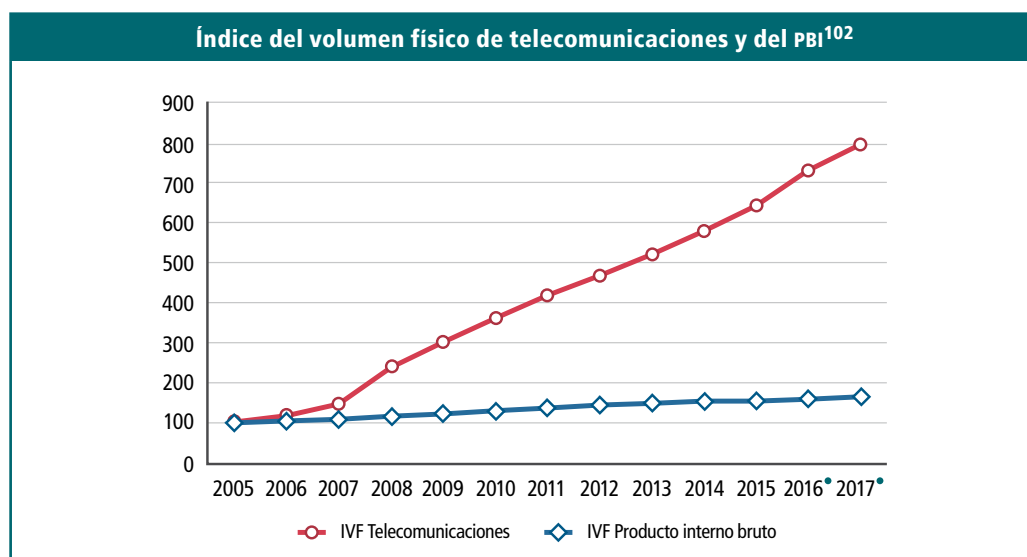
⁹⁸ *Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay* (URSEC, 2017).

⁹⁹ https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/metodologia97_05.pdf



A precios constantes de 2005, año base sobre el que se mide la evolución del PBI en Uruguay, el notable crecimiento registrado por concepto de internet, telefonía y televisión termina estando entonces particularmente sobredimensionado.¹⁰¹

Por otra parte, el indicador físico de evolución de cantidad estaría entonces midiendo principalmente aumentos en la venta de gigabytes: transmisión de datos y telefonía móvil y fija:



¹⁰⁰ Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay (URSEC, 2017).

¹⁰¹ Para mayor información sobre este aspecto vinculado a la medición del sector telecomunicaciones, véase el estudio reciente *A Comparison of Approaches to Deflating Telecoms Services Output* (Abdirahman, Coyle, Heys y Stewart, 2018).

¹⁰² Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay (URSEC, 2017).

Extendiendo ahora el análisis a aspectos no vinculados exclusivamente a la medición de este sector (sesgo por la no actualización de precios desde el 2005), surgen otras interrogantes que tal vez sean de mayor interés a la hora de analizar el perfil productivo del país:

- ¿Qué implicancias tiene en términos del análisis de la producción y generación de riqueza en Uruguay el hecho de que la dinámica reciente de su PBI se determine por la evolución de la facturación de transmisión de datos, servicios de telefonía celular y/o abonados de televisión por cable?
- ¿Es esta la mejor forma de medir el valor agregado de la actividad productiva *telecomunicaciones*?
- ¿Qué conexión tiene este indicador de *telecomunicaciones* con la *economía del conocimiento*, y qué conclusiones podrían derivarse en términos de políticas productivas?¹⁰³



Autor

Sebastián Torres es economista, graduado de la Universidad de la República de Uruguay. Tiene un Post-Doctorado en economía por el Consejo de Investigaciones Sociales y Económicas del Reino Unido, y es Doctor en Economía por la Universidad de Leicester, y Magíster en Estudios de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya.

Durante los últimos 15 años se ha desempeñado como Director Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay, como Director de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de Uruguay, como Director de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación, y como Profesor Agregado de la Universidad Católica y Universidad de la República. Por su trayectoria profesional ha recibido becas y distinciones académicas del Banco Mundial, UNU-WIDER, CAF, MIT, Harvard Kennedy School, Universidad de Cambridge, y el Instituto de Desarrollo de la Universidad de Fudan, entre otras instituciones.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |
Uruguay

Proyecto Regional Transformación
Social-Ecológica en América Latina
Yautepec 55, col. Condesa
C. P. 06140, Ciudad de México
Tels.: +52 (55) 55535302 | + 52 (55) 52541554

Responsable:
Sebastian Sperling, Representante de la
Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41
<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Edición y corrección de estilo | María Lila Ltaif
Diagramación | glyphs
Depósito legal | 376.520/19
Impresión | Impresos DIB

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o las de la organización para la que trabajan los autores y las de las entidades que auspiciaron la investigación).

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.

ISBN: 978-9974-8702-2-2